




RAADHUS-
BIBLIOTHEKET



ZEITSCHRIFT

FÜR DIE GESAMTE

STAATSWISSENSCHAFT

In Verbindung mit

Oberbürgermeister Dr **F. ADICKES** in Frankfurt a./M., Prof. Dr **G. COHN** in Göttingen, Prof. Dr **K. V. FRICKER** in Leipzig, Oberbürgermeister a. D. Dr **v. HACK** in Urach, Ober-Verw.-Ger.-Rat Prof. Dr **F. v. MARTITZ** in Berlin, Kaiserl. Unterstaatssekretär z. D., Prof. Dr **G. v. MAYR** in München, Prof. Dr **Fr. J. v. NEUMANN** in Tübingen, Minister d. Innern Dr **K. SCHENKEL** in Karlsruhe, Staatsrat Kanzler Prof. Dr **G. v. SCHÖNBERG** in Tübingen, Prof. Dr **A. VOIGT** in Frankfurt a. M., Geh. Reg.Rat Prof. Dr **A. WAGNER** in Berlin, Dr Freiherr **v. WEICHS** bei d. Direkt. d. k. k. Staatsbahnen in Innsbruck

HERAUSGEGEBEN

VON

Dr K. BÜCHER,

o. Professor an der Universität Leipzig.

Ergänzungsheft XXIV.

Die Wertzuwachssteuer.

Von

Dr. Karl Kumpmann.

TÜBINGEN
VERLAG DER H. LAUPP'SCHEN BUCHHANDLUNG
1907.

Die

Wertzuwachssteuer.

Von

Dr. Karl Kumpmann.

TÜBINGEN
VERLAG DER H. LAUPP'SCHEN BUCHHANDLUNG
1907.

DRUCK VON H. LAUPP JR IN TÜBINGEN.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Verzeichnis der wichtigeren Literatur die Wertzuwachssteuer betreffend . . . VII

Einleitung . . . 1

§ 1. Die Tatsachen, die eine Wertzuwachssteuer nahe legen . . . 1

I.

Das Wesen der Wertzuwachssteuer . . . 41

§ 2. Der Werdegang des Gedankens einer Wertzuwachssteuer . . . 10

§ 3. Die bisherigen Versuche der Erfassung des unverdienten Wertzuwachses an Grund und Boden . . . 26

II.

Die prinzipielle Bedeutung der Wertzuwachssteuer . . 42

§ 4. Die finanzielle Bedeutung der Wertzuwachssteuer . . . 42

§ 5. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Wertzuwachssteuer . . 46

§ 6. Ist die Wertzuwachssteuer gerecht? . . . 59

III.

Die praktische Durchführung der Wertzuwachssteuer . . 76

§ 7. Die verschiedenen Erhebungsformen . . . 76

§ 8. Die praktische Einrichtung der Wertzuwachssteuer im einzelnen (unter Berücksichtigung ihrer gegenwärtigen wirtschaftlichen und rechtlichen Bedingungen . . . 87

§ 9. Die praktischen Versuche mit der Wertzuwachssteuer . . . 101

Ergebnis . . . 121

§ 10. Die Wertzuwachssteuer — ein wichtiges Stück der kommunalen Bodenpolitik . . . 121

Verzeichnis der wichtigeren Literatur die Wertzuwachssteuer betreffend.

Adickes: Ueber die weitere Entwickelung des Gemeindesteuerwesens auf Grund des Preuss. Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1894).

Bredt: Der Wertzuwachs an Grundstücken und seine Besteuerung in Preussen, Berlin 1907.

Brunhuber: Die Wertzuwachssteuer. Zur Praxis und Theorie, Jena 1906.

Damaschke: Aufgaben der Gemeindepolitik, Jena 1904.

Emanuel: Die Wertzuwachssteuer, Köln 1905.

Ehlert: Zur Wertzuwachssteuerfrage (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1906).

Gerlach: Gemeindesteuerrecht (Neue Zeit- und Streitfragen, 7. u. 8. Heft, Dresden 1905).

Jäger: Die Wohnungsfrage (2. Band), Berlin 1903.

Köppe: Die Zuwachssteuer (Jahrbuch der Bodenreform II. Jhrg. 1. Heft, Jena 1906).

Derselbe: Ist die Wertzuwachssteuer überwälzbar? (Finanzarchiv Jahrg. XXIII, 1. Heft).

Derselbe: Ueber die zeitliche Begrenzung des steuerpflichtigen Wertzuwachses an Grund und Boden (Jahrbuch der Bodenreform II. Jhrg. 3. Heft, Jena 1906).

Merlo: Neue Steuern für den Haus- und Grundbesitz, insbesondere die Wertzuwachssteuer, Köln 1905.

Neumann: Zur Gemeindesteuerreform in Deutschland, Tübingen 1895.

Pabst: Die Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses von Grund und Boden (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 1903).

Derselbe: Gewinnsteuer oder Grundsteuer nach dem gemeinen Wert? (Preussisches Verwaltungsblatt, Jahrg. XXVI).

Derselbe: Die Idee einer Besteuerung der Konjunkturgewinne an Grundstücken und Gebäuden (Volkswirtschaftliche Blätter, 5. Jahrg. Nr. 2 u. 3).

Pohlman: Zur Kritik der Wert- und Zuwachssteuer (Jahrbuch der Bodenreform II. Jhrg. 2. Heft, Jena 1906).

Wagner: Die Kommunalsteuerfrage, 1878.

Derselbe: Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie, 4. Hauptabteilung: Finanzwissenschaft, 2. Teil, 2. Auflage, Leipzig 1890.

Derselbe: Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen und die Entwickelung der Gemeindeeinnahmen, Jena 1904.

D e r s e l b e: Zur Rechtfertigung der Zuwachssteuer (Jahrbuch der Bodenreform, II. Jhrg. 2. Heft, Jena 1906).

Weber: Ueber Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt, Leipzig 1904.

D e r s e l b e: Ueber städtische Bodenreform. Eine Replik (Jahrbuch der Bodenreform, I. Jhrg. 2. Heft, Jena 1905).

Wesselsky: Die Beteiligung der Städte am Bodenwertzuwachse (Soziale Streitfragen, Heft XXIII).

D i e Z u w a c h s s t e u e r: Versuche und Erwägungen *(Baumeister* und *Jäger)* (Soziale Streitfragen, Heft XVIII).

Im übrigen sei auf die im Texte angeführten Literaturangaben, sowie auf die Berichte der dort erwähnten Verhandlungen, der Stadtverordnetenversammlungen und Parlamente hingewiesen.

———

Einleitung.

§ 1. Die Tatsachen, die eine Wertzuwachssteuer nahelegen.

Es kann keinem, der die Entwicklung unserer städtischen Etats aufmerksam betrachtet, insbesondere keinem Steuerzahler entgehen, dass unsere Gemeinden fast alljährlich neue, grössere Mittel bedürfen und dass infolge dessen ebenso regelmässig eine Erhöhung alter oder eine Einführung neuer Steuern erfolgen muss. Die Ursachen für dieses beängstigende Wachstum des Bedarfs vor allem unserer Städte sind mannigfach, sie gehen im wesentlichen auf die Zunahme der Bevölkerung und die Uebernahme immer neuer Aufgaben zurück.

Der ständige Geburtenüberschuss wie der Zug nach der Stadt lassen unsere grösseren Gemeinden immer mehr anschwellen. In Grossstädten (mit 100000 und mehr Einwohnern) lebten in Deutschland von 100 Einwohnern 1871 5, 1880 7, 1890 12, 1900 über 16, 1905 etwa 19; nach der Volkszählung von 1905 beträgt die Einwohnerzahl der Grossstädte ziemlich genau 11½ Million; 1816 waren in Deutschland 2 Grossstädte (Berlin und Hamburg), 1871 9, 1905 41 vorhanden. Die Folge der gewaltigen Zunahme der Einwohnerzahl, die sich in stärkerem oder schwächerem Masse in allen grösseren Städten beobachten lässt, zwingt natürlich zu dauernd steigenden Ausgaben für die städtischen Einrichtungen, für Feuersicherheit, Strassenreinigung, Schulen, Armenwesen u. s. w.

Dazu kommt die stete Vergrösserung des Kreises der Gemeindepflichten. Staat und Provinz legen den Städten neue Lasten auf. Vor allem kommt hier die mehr freiwillige Tätigkeit der Stadt in Betracht. Da ist in erster Reihe die Zunahme der sozialpolitischen Interessen der Gemeinden zu nennen, die eine Fülle von Aufgaben und Ausgaben erwachsen lassen. Da werden

Arbeitsnachweise und Arbeiterversicherungen, Fortbildungs- und Haushaltungsschulen, Volksbibliotheken und Lesehallen, Volksküchen und Bäder eingerichtet, Schulärzte und Wohnungsinspektoren angestellt und vieles mehr. Auch die hygienischen Massnahmen der Stadt, die kulturellen, Theater, Konzerte, Hochschulen aller Art, bedingen immer neue Ausgaben; man will und kann nicht hinter anderen Städten zurückstehen, die Konkurrenz der Gemeinden untereinander zwingt zum Anschluss an die allgemeine Bewegung.

Ein Beispiel möge ein Bild von der Ausgabensteigerung geben. In der Stadt Köln war nach der Etatsrede des Oberbürgermeisters Becker vom 3. Februar 1905 in den letzten Jahren der jährliche Bedarf für regelmässige Ausgaben jedesmal um etwa 600000 M. gestiegen, für das Jahr 1904 sogar um 836000 M. Bei besonders gestiegenen Titeln des Etats waren erforderlich: für die Staats- und Provinzialzwecke 1895 rund 527000 M., 1904 925000 M., für Feuerlöschanstalten ein Zuschuss von 195000 M. (1895) bez. 349000 M. (1904), für Strassenreinigung 200000 bez. 626000 M., für Bildungsanstalten 1564000 M. bez. 3279000 M. (durchschnittlich ist in Köln alle 5 Jahre eine neue höhere Schule nötig), für Kunst und Wissenschaft 131000 M. bez. 535000 M. (einschliesslich Handelshochschule und neues Stadttheater), für Krankenpflege 455000 M. bez. 847000 M., für Hochbau 717000 M. bez. 1804000 M., für Tiefbau 1327000 M. bez. 1755000 M.

Das durch die wachsenden Ausgaben herbeigeführte steigende Geldbedürfnis der Gemeinde spiegelt sich vor allem in den immer steigenden Steuersätzen wieder. Es ist das die Erscheinung, die dem Bürger am deutlichsten und schmerzlichsten fühlbar wird. In Preussen ist seit 1869 in keiner der 52 grössten Städte eine Verminderung der Steuern eingetreten, wohl aber bei 28 eine Zunahme um mehr als 140%[1]). Eine genauere Darstellung der steigenden Steuerbelastung kann aber wegen des völligen Fehlens der älteren Zahlen nicht gegeben werden, würde auch zu weit führen. Doch zeigt jede Betrachtung des kommunalen Steuerwesens das gleiche gewaltige Anwachsen.

In dem Jahrzehnt 1891—1901 ist, um an ein paar willkürlich gewählten Zahlen die Zunahme etwas näher zu erläutern, die

1) Nach der »Stat. Korr.« vom März 1905.

Steuerbelastung in den Gemeinden[1]) auf den Kopf der Bevölkerung in Berlin von 23 24 M. auf 33.29 M., in Köln von 17,87 M. auf 28,45 M., in Frankfurt a./M. von 36,04 M. auf 45.48 M., in Düsseldorf von 18,32 M. auf 31,81 M., in Essen von 19,20 M. auf 38,73 M., in Duisburg von 15,30 auf 28,02 M. gestiegen.

Die entsprechenden Zahlen[2]) betrugen 1854 und 1874 in Düsseldorf 5,95 M. bez. 11,83 M., in Essen 3,24 M. bez. 11,74 M., in Duisburg 4,74 M. bez. 15,13 M.

Dass bei diesen Verhältnissen das Interesse der Bürgerschaft wie der Wissenschaft sich dem kommunalen Finanzwesen im allgemeinen, besonders aber der Frage zuwendet, wie der stets wachsende Bedarf zu decken sei, ist begreiflich; um so mehr, als mit dem Wachstum der Steuerhöhe auch die Inanspruchnahme des städtischen Kredits mindestens gleichen Schritt gehalten hat.

So betrugen nach *Ad. Weber*[3]) die Schulden der Stadt Essen 1854 29000 M., 1874 2,2 Mill. M., 1899/00 18,5 Mill. M., die Schulden der Stadt Duisburg in derselben Zeit 87000, 930000, 14.76 Mill. M. — Die gesamten Schulden von 52 deutschen Städten mit mehr als 50000 Einwohnern betrugen

1898/99	1 511 697 343 M.
1899/00	1 656 119 480 »

Also die Zunahme 144422137 M. in dem einem Jahre.

Neue Geldquellen werden somit für die Gemeinden mit jedem Jahre notwendiger, die Neigung, sich neuen Steuerarten zuzuwenden, immer stärker. Die Erhöhung der vorhandenen Steuern wird immer drückender und ist überhaupt aus manchen Gründen nur beschränkt möglich.

Werden die wachsenden Verlegenheiten die Gemeinden allgemein neuen Steuerprojekten geneigt machen, gilt es für sie, ergiebige, womöglich vom Staate noch nicht angegriffene Finanzquellen zu entdecken, so weist sie eine andere Erscheinung unseres Wirtschaftslebens, das auffällige Steigen der Grundstückpreise in den modernen Städten, auf ein beim ersten Blick sehr naheliegendes, Erfolg verheissendes Abhilfemittel hin. Die oft so gewaltigen Werterhöhungen des Grund und Bodens haben den Gedanken nahegelegt, sie, wenigstens so weit sie nicht vom Eigentümer herbeigeführt worden sind, den öffentlichen Körperschaften,

1) Nach dem statistischen Jahrbuch deutscher Städte für 1894 bez. 1904.

2) Nach *Ad. Weber*, Ueber Bodenrente u. s. w. S. 30.

3) Ueber Bodenrente u. s. w. S. 31.

besonders den Gemeinden, zugänglich zu machen — durch eine Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses. Das Wesen dieser in den letzten Jahrzehnten immer mehr und immer eifriger vertretenen Steueridee wird an anderer Stelle genauer zu erklären sein; hier gilt es zunächst, das Hauptmoment, das ihr diese weite Verbreitung verschafft hat, eben die stark steigenden Grundstückpreise, etwas näher zu erläutern.

Man hat zur Begründung der Wertzuwachsbesteuerung eine grosse Auswahl oft ganz exorbitanter Beispiele von Gewinnen am Grund und Boden zusammengebracht; aus dieser Flut besonders der populären Artikel und Aufsätze über die neue Steuer braucht man nur einen herauszugreifen, um gleich eine ganze Musterkarte von solchen ungeheuren Gewinnen zu finden. Ein paar Fälle der Art mögen auch hier erwähnt werden.

Da sind z. B. einige Berliner Bauern, denen das Glück gewaltige Schätze in den Schoss geworfen hat. Zu einer gewissen Berühmtheit ist durch *Damaschke*[1]) so der Bauer Kilian gelangt, der in den 20er Jahren des vorigen Jahrhunderts in Schöneberg bei Berlin für 2700 Taler einen Kartoffelacker kaufte. Derselbe Acker wurde in den 70er Jahren für 6000000 M. als Bauterrain verkauft. Es ist also ein Preisunterschied von 5991900 M. vorhanden, den der Bauer ganz gewiss nicht durch seinen Fleiss zu erzeugen vermochte. Gleich ihm zum Schulbeispiel geworden und ebenso aus der Blütenlese *Damaschke*s bekannt ist ein Bauer aus Britz bei Berlin, der sein 8 Morgen grosses Grundstück für 50000 M. verkaufen wollte. Er fand keinen Abnehmer; einige Jahre später, als in der Nähe eine Eisenbahnhaltestelle angelegt werden sollte, bildete sich ein Konsortium, dass dem Bauer sein Terrain abkaufte, aber nun nicht mehr für 50000 M., sondern für 1300000 M. — Da sind auch bestimmte Häuser, die immer wieder in der Literatur als Belege gebracht werden, das Reichskanzlerpalais, das Haus Humboldts in Berlin und andere.

Letzteres kostete z. B.

1746	4 350 Tlr. = 100	1863	92 000 Tlr. = 2115
1796	28 000 » = 643	1875	140 000 » = 3218
1803	35 000 » = 827		

Neuerdings wird auch folgendes Beispiel aus der amtlichen Begründung der §§ 53—61 (Zuwachssteuer) des Entwurfs eines Gemeindesteuergesetzes in Sachsen häufig wiedergegeben. Es heisst

1) Aufgaben der Gemeindepolitik, S. 106 ff.

da: »Gradezu fabelhaft klingen die durchschnittlichen Wertsteigerungen in Prozenten ausgedrückt. So soll sich der mittlere Kaufwert des Quadratmeters ungefähr erhöht haben:

in der Gemeinde	von 1879 auf 1889 um Proz.	von 1889 auf 1899 weiter um Proz.
Deuben	100	100
Kappel	100	100
Paunsdorf	400	100
Mölkau	600	300
Katitz	50	500
Reik	75	600
Laubegast	600	700
Cotta	100	1000
Heidenau	100	1200.«

Diese wenigen Kuriositäten aus der reichen Auswahl mögen genügen. Sie liessen sich ins Endlose vermehren. Die Tatsache, die dadurch belegt werden soll, ist allgemein bekannt. Dass solche Gewinne keine Seltenheiten bilden, beweisen auch die häufigen Notizen, die über derartige Grundstücksgeschäfte durch die Zeitungen laufen. Zeitschriften bodenreformerischer Richtung — gerade die Bodenreformer haben durch eine ausserordentlich rege Agitation den Wertzuwachssteuergedanken in weite Kreise getragen —, besonders z. B. die »Deutsche Volksstimme« wissen fast in jeder Nummer über Aehnliches zu berichten.

Auch das kann als bekannt angenommen werden, dass grosse Werterhöhungen, wenn auch nicht in solchem Masse, in jeder aufstrebenden Stadt, ja im Laufe der Zeit in jeder Strasse vorkommen. Es wäre nun für die weitere Betrachtung von der grössten Bedeutung, wenn wir statt auf solchen absonderlichen zufälligen Einzelfällen auf einer systematischen Beobachtung der Gesamterscheinung fussen könnten, wenn es möglich wäre, zu sagen, wie hoch die Wertsteigerungen in unsern Städten im allgemeinen sind, dass und wie weit es sich da um eine Regelmässigkeit handelt. Die dazu unerlässliche Vorbedingung wäre eine allgemeine Statistik der städtischen Grundstückspreise und ihrer Entwickelung. Leider aber bestehen Betrachtungen dieser Art nicht allgemein für unsere grösseren Städte. Es sind nur wenige, nicht von amtlicher Seite erfolgte Untersuchungen vorhanden, die zudem nach sehr verschiedenen Gesichtspunkten angestellt sind. Da es uns jedoch vor allem nur auf die relativen Wertverhältnisse im Laufe der Zeit ankommt, erscheint es statthaft und angebracht, wenigstens einige Resultate dieser Beobach-

tungen hier vorzuführen; es ist um so wünschenswerter, ein Bild der regelmässigen städtischen Bodenpreissteigerungen zu gewinnen, als diese Erscheinung auch die Beurteilung der Wertzuwachssteuer wesentlich bestimmen wird.

Im April 1896 ging vom Frankfurter Institut für Gemeinwohl eine Anregung zu Untersuchungen der wirtschaftlichen Verhältnisse des Grund und Bodens deutscher Städte aus, Stand und Entwickelung der Bodenpreise sollten nach einheitlichen, genauer angegebenen Richtlinien dargestellt werden. Die erste und einzige darauf hin erfolgte Untersuchung war die leider unvollendet gebliebene von *Paul Voigt*[1]) über die Berliner Bodenverhältnisse, die von *Andreas Voigt* vervollständigt und herausgegeben wurde. Sie wird zunächst etwas näher ins Auge gefasst werden. Es werden dann einige Zahlen aus einer deutschen Mittelstadt, aus Halle, nach den Untersuchungen *C. Steinbrück*s und schliesslich noch einige aus einer Kleinstadt, aus Giessen, nach *J. A. Meyer* folgen. Immerhin können hier nur einige Ergebnisse betrachtet werden, die, wenn auch nur in grossen Umrissen ohne näheres Eingehen das gewünschte Bild geben sollen, wobei auf Hemmungsmomente, die den Resultaten entgegentreten, auf Abweichungen in der Darstellung keine Rücksicht genommen werden kann.

Zunächst ein paar Zahlen aus dem Zentrum des Berliner Geschäftsviertels, vom Hausvogteiplatz [2]). Hier betrugen die Bodenwerte am Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts pro Quadratmeter 3—32 M., im Durchschnitt der bekannten Verkäufe 11 M.; dagegen belief sich der Wert der gesamten untersuchten Grundstücke pro qm 1865 auf 115, 1880 auf 344, 1895 auf 990 M. In einer Strasse des Arbeiterviertels, der Lübbenerstr., die in den Gründerjahren angelegt wurde und hinter den gehegten Erwar-

---

1) *Paul Voigt*, Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten, Jena 1901. Die Fortsetzung und Kritik dieses Werkes von *Andreas Voigt* findet sich in den Schriften des Ver. f. Sozialpol. Bd. 94, Leipzig 1901: Die Bodenbesitzverhältnisse, das Bau- und Wohnungswesen in Berlin und seinen Vororten. — Aehnliche neuere Untersuchungen dieser Art sind angestellt worden von *W. Mewes*, Bodenwerte, Bau- und Bodenpolitik in Freiburg i. Br., Karlsruhe 1905; von *C. Steinbrück:* Die Entwicklung des städtischen und ländlichen Immobiliarbesitzes zu Halle (Saale) und im Saalkreise, Jena 1900 und von *J. A. Meyer:* Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Grund und Bodens der Stadt Giessen in den letzten 25 Jahren, Giessen 1903.

2) *Andr. Voigt*, Die Bodenbesitzverhältnisse, das Bau- und Wohnungswesen in Berlin, S. 192 ff. und S. 253 ff.

tungen zurückblieb, kostete der qm durchschnittlich 1880 56 M., 1895 102 M.

Eine Zusammenstellung der Grundwertsteigerungen in der Zeit von 1865—1895 zeigt als geringste eine prozentuale Wertzunahme von 117 am Wedding und Gesundbrunnen, als höchste eine solche von 1975 in der Schöneberger Vorstadt; dazwischen liegen die Steigerungen der anderen Stadtteile, es betrugen z. B. die prozentualen Zunahmen der wertvollsten Gegenden der Dorotheenstadt in derselben Zeit 574, der Friedrichstadt 751. Teilweise noch erstaunlicher sind die Bodenwertzunahmen der Berliner Vororte. Der Gesamtbodenwert von Charlottenburg, wo die Entwickelung allerdings wohl am stärksten von allen deutschen Städten war, soll nach *Paul Voigt*[1]) 1865 6, 1880 30, 1886 45, 1897 300 Mill. M. betragen haben. — Die Steigerung des Bodenwertes am Kurfürstendamm und zwar des Geländes innerhalb der Ringbahn in einer Breite von 75 m beiderseits von der Strasse, das einschliesslich des Strassengeländes über 700000 qm umfasst, spiegelt sich nach *Voigt*s Schätzung in folgenden Zahlen wieder: 1860 war der Wert 100000 M., 1865 1 Mill. M., 1870 2,5 Mill. M., 1872 6,5 Mill. M., 1885 14 Mill. M., 1890 30 Mill. M., 1898 50 Mill. M.

Wie verhält es sich aber mit den Grundstückspreisen in den deutschen Städten mittlerer Grösse? In Halle hat *Steinbrück* 170 bebaute Grundstücke der Altstadt unter möglichster Ausscheidung aller Unregelmässigkeiten nach den erfolgten Verkäufen untersucht. In Betracht sind nur Häuser gekommen, die keine wesentlichen Substanz-Veränderungen durchgemacht haben. Wir geben S. 8 eine Tabelle wieder, die für unsere Zwecke am meisten besagt[2]). Sie ist entstanden durch Summierung der Kaufpreise der Grundstücke, die im Jahrzehnt 1830—39 und zugleich in einem andern Zeitabschnitt ihren Besitzer gewechselt haben.

Also auch hier, wo keineswegs abnorme Verhältnisse vorliegen, ein ausserordentlich starkes Steigen.

In der Stadt Giessen, die doch zu den kleineren zu zählen ist — ihre Einwohnerzahl betrug 1871 12245, 1900 25491 —, sind die Grundstücksgewinne recht beträchtlich. Sie ergeben sich nach *Meyer*[3]) — es wurde nur die Entwicklung des unbebauten

1) Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten, S. 236.

2) Die Entwicklung des städtischen und ländlichen Immobilienbesitzes zu Halle (Saale), S. 16.

3) Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Grund und Bodens der Stadt Giessen in den letzten 25 Jahren S. 15.

1	2 Zahl der verglichenen Häuser	3 Verkaufssummen in den Jahren 1830—39	4 Verkaufssummen in den unter Rubrik 1 bezeichneten Jahren	5 Verhältnis der verschiedenen Verkaufssummen zu 1830—39 = 100
1820—29	70	393 120 M.	297 225 M.	75,54
1840—49	86	535 230 »	765 165 »	142,96
1850—59	88	559 560 »	1 050 390 »	187,38
1860—69	94	595 245 »	10 773 990 »	298,08
1870—79	129	787 500 »	3 516 750 »	346,45
1880—89	78	482 580 »	3 630 610 »	752,33
1890—95	45	219 630 »	1 852 725 »	843,56

Bodens betrachtet — aus folgenden Zahlen: In der Altstadt Giessen erzielten kleinere Grundstücke

an den Hauptstrassen			an den Nebenstrassen	
100 %	15,00 M.	1882 / 1887	10,00 M.	100 %
267 »	40,00 »	1892	29,00 »	150 »
667 »	100,00 »	1895	50,00 »	250 »
2334 »	250—350,00 »	1902	60—100,00 »	500 »

Auch in Giessen war das Steigen durchaus regelmässig. In den Aussenbezirken der Stadt betrugen die Wertzunahmen in den 25 Jahren 1877—1902 150, 400, 1000 bis 4000 und mehr Prozent. Dass der Höhepunkt dieser Steigerungen noch lange nicht erreicht sei, darüber, meint *Meyer*, seien sich wohl alle einig, in immer weiterem Umfange werde der Boden zur Bebauung nötig und werde dann den jeweiligen Besitzern mit Talern belegt werden müssen.

Jedenfalls zeigen alle diese Betrachtungen, dass in der Tat ein sehr lebhaftes Steigen der Grundstückspreise als die Regel bezeichnet werden darf. Auch das kann man schon schliessen, dass in den meisten Fällen diese Gewinne nicht der Bemühung des Grundeigentümers, nicht seiner Intelligenz und seinem Fleiss sondern der allgemeinen Entwicklung zu verdanken sind. Sowohl die Grösse wie die Regelmässigkeit der Werterhöhungen deutet darauf hin: »Und was hat der Eigentümer getan, seinem Besitztum einen so hohen Wert zu verleihen?« fragte *Alexander Meyer*[1]) schon 1866 aus ähnlichen Betrachtungen heraus. »Er selbst nicht das Geringste. Aber hunderttausend fleissige Menschen haben sich rings angesiedelt, arbeiten und verzehren, kaufen und verkaufen und machen sich diesen Raum streitig, um auf demselben

1) Preussische Jahrbücher Bd. 18, S. 170.

zu wirken. . . . . Ohne ein Verdienst von meiner Seite, ohne Mühe und Arbeit, ohne Verwendungen und Kosten ist der Ertrag auf das Hundertfache dessen gestiegen, was es als Gartenland bei fleissiger und sorgfältiger Bearbeitung eintragen würde. . . . . Eben der Umstand, der den Ertrag erhöht hat, veranlasst nun aber Kosten zum Abwenden von Schädlichkeiten und Gefahr, zur Erhöhung des Nutzens, und ich sollte mich weigern, von dem auf das Hundertfache gestiegenen Ertrage den zehnten Teil zur Bestreitung dieser Kosten wieder herzugeben?«

Wie weit die Allgemeinheit oder der einzelne solche Wertzunahmen herbeigeführt haben, ob und wie weit eine Besteuerung des Wertzuwachses möglich und nach den zu erwartenden Folgen wünschenswert ist, das sollen nun die folgenden Ausführungen zeigen.

Dabei wird es darauf ankommen, auf Grund einer Untersuchung des Wesens der Zuwachssteuer zu sehen, wie weit sie die beiden für sie grundlegenden Erscheinungen unseres Wirtschaftslebens, das steigende Geldbedürfnis der Gemeinden und das ausserordentliche Steigen der Bodenpreise beeinflussen würde. Es wird daher einerseits zu prüfen sein, welche finanzielle Bedeutung man der Steuer beizumessen hat, andererseits, ob sie als volkswirtschaftlich günstig und als gerecht zu bezeichnen ist; schliesslich aber wird man sich noch den Fragen zuwenden müssen, ob die Steuer denn auch praktisch durchführbar, wie sie am zweckmässigsten einzurichten ist und welche Erfolge man bisher mit ihr in der Praxis erzielt hat.

I.

Das Wesen der Wertzuwachssteuer.

§ 2. Der Werdegang des Gedankens einer Wertzuwachssteuer.

Die Vorbedingung einer richtigen Bewertung einer Zuwachssteuer ist eine nähere Kenntnis des Steuerobjekts selbst und seiner wirtschaftlichen Natur. Es ist zunächst eine Beantwortung der Frage erforderlich, welcher Wertzuwachs soll getroffen werden, und aus welchen Gründen will man ihn treffen. Und zwar dürfte eine solche Erörterung sich am zweckmässigsten an einen kurzen historischen Ueberblick über die Entwicklung des Gedankens einer Wertzuwachsbesteuerung anschliessen.

Auf den Zusammenhang dieses Steuerprojekts mit der allgemeinen Bodenreform ist schon hingedeutet worden. Wie der Anfang der Bodenreformbewegung ist auch die erste Entstehung und Entwicklung des Wertzuwachssteuergedankens in England zu suchen. Die Verwandtschaft der beiden Ideen ist unverkennbar. Alle diejenigen, die das Privateigentum am Grund und Boden für verwerflich halten und es durch das Gemeineigentum des Staates oder der Gemeinde ersetzt wissen wollen, alle diejenigen auch, die den privaten Grundbesitz nur für aus Zweckmässigkeitsgründen gestattet halten, aber nach Lage der heutigen wirtschaftlichen Entwicklung seine allseitige Beschränkung wünschen, müssen naturgemäss der steuerlichen Erfassung der Bodengewinne sympathisch gegenüber stehen. — Die Verbindung zwischen dem Bodenreform- und dem Wertzuwachssteuergedanken besteht denn auch schon ziemlich so lange, wie die Bodenreformbewegung selbst. Für beide ward gewissermassen das Rückgrat — wir folgen bei dieser historischen Skizze im wesentlichen dem Buche *Ad. Weber*s »Ueber Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt« — die Grundrententheorie *Ricardo*s. An sie ist weiter unten eine nähere Erörterung anzuknüpfen.

Hier sei nur gesagt, dass, wenn nach dieser Theorie die Bodenrente ein Erzeugnis der fortschreitenden Entwicklung der Allgemeinheit und somit ihr und ihrer Tätigkeit und nicht der des Grundrentners zu verdanken ist, der Gedanke einer Inanspruchnahme der Werterhöhung des Bodens für die Allgemeinheit greifbar nahe liegt. Der erste nun, der diese Folgerung zog und demnach der eigentliche Schöpfer der Theorie vom unverdienten Wertzuwachs ist, war *James Mill*. Nach ihm ist das Privateigentum am Boden, das in längst vergangener Zeit durchaus billigenswert war, in der Gegenwart sehr bedenklicher Natur. Trotzdem geht es nicht an, die in einer langen Entwicklung entstandenen Fehler durch einen Eingriff in die von dem einzelnen Grundeigentümer wohlerworbenen Rechte wieder gut zu machen; wenn man dagegen die durch die Entwicklung der Gesellschaft ohne Mitwirkung der Grundbesitzer entstandenen Wertzunahmen für den Staat verwende, so sei das sehr angebracht.

John Stuart Mill, der ja bekanntlich auch der Bodenreform lebhaftes Interesse entgegenbrachte, war es, der für diesen unverdienten Wertzuwachs ein paar Jahrzehnte später das Schlagwort »unearned increment« prägte. Auch in dem Programm der von ihm 1871 begründeten Landbesitzerreformgesellschaft findet die neue Steuer ihren Platz. Art. IX dieses Programms sei hier wiedergegeben:

»Der Staat soll durch eine Steuer den steigenden Mehrwert des Bodens, soweit man ihn festhalten kann, oder wenigstens einen grossen Teil dieses Mehrwerts zurückfordern, denn dieser folgt ganz natürlich aus dem Wachstum der Bevölkerung und des Reichtums, ohne dass der Eigentümer etwas dazu beiträgt; doch bleibt den Eigentümern das Recht vorbehalten, ihre Ländereien dem Staate zu überlassen gegen den Marktpreis, der zu der Zeit gilt, wo dieser Grundsatz Gesetz wird.«

Seitdem hat die Wertzuwachssteuer allenthalben mannigfache, immer wachsende Vertretung gefunden. Der Aufschwung, den die Bodenreformidee nach dem Auftreten *H. George*s nahm, kam auch ihr zu gute. Wenn dieser Hauptführer der Bewegung als praktische Forderung die Wegbesteuerung der Grundrente durch Anwendung einer ausschliesslichen Steuer vertrat, so würde eine solche single tax wohl auch auf eine Besteuerung des Wertzuwachses hinauslaufen müssen.

In Deutschland ist unter den Vorkämpfern der neuen Steuer

der Zeit wie der Bedeutung nach in erster Reihe *Ad. Wagner* zu nennen. Schon auf den Tagungen des Vereins für Sozialpolitik 1872 und 1877 hat er sie mit viel Scharfsinn und Wärme vertreten. In seinem Referat über die Kommunalsteuerfrage 1877, das auch alle wichtigsten prinzipiellen Punkte der Wertzuwachssteuer klar hervorhebt, spricht er sich über die Besteuerung u. a. so aus: »(Aber) die mindeste Forderung ist jedenfalls eine angemessene Besteuerung der Baustellen wie der Häuser. Ich vermag es wenigstens nicht zu rechtfertigen, dass jemand, der ein Grundstück wohlfeil erwirbt, es jahrelang ruhig liegen lässt, es zu nichts benutzt, wohl aber es der Benutzung anderer und der Gemeinschaft entzieht, mithin ohne entsprechende persönliche Leistung riesige Konjunkturgewinne für diesen Boden als Baustelle einstreicht.«

Neben ihm haben den Gedanken, wie gesagt, besonders in den letzten Jahren auch die deutschen Bodenreformer volkstümlich gemacht. Die Zuwachssteuer bildet einen Hauptpunkt ihres Programmes. »Jetzt ist nun der Zeitpunkt gekommen, dass wir den Kampf um die Zuwachssteuer systematisch beginnen«, erklärte vor einiger Zeit *Damaschke*[1]) und an anderer Stelle[2]): »Der Kampf um die Zuwachsrente wird im wesentlichen auch die Entscheidung über die gesamte Bodenfrage einer Stadt herbeiführen.«

In den letzten Jahren ist aber die Wertzuwachssteuer schon wiederholt aus dem Reiche des Gedankens in die Wirklichkeit übergeführt worden.

Besonders auch das Gewicht der Tatsachen wies die Praxis auf den neuen Steuerplan hin. So ist es erklärlich, dass ähnliche Versuche, die unverdienten Gewinne am Grund und Boden durch die bestehenden Steuern zu erfassen, schon länger mit mehr oder weniger Glück gemacht worden sind, bis man schliesslich fast von selbst zu einer reinen Wertzuwachsbesteuerung kam (vergl. darüber § 3).

Das Reich, verschiedene Bundesstaaten und eine Anzahl Gemeinden haben sich mit der Zuwachssteuer beschäftigt. Angenommen und zur Durchführung gebracht wurde der Plan allerdings (abgesehen von unserem ostasiatischen Pachtgebiet Kiautschou) bisher nur von den Gemeinden. Da aber die kommunale Wert-

1) Aufgaben der Gemeindepolitik S. 106.

2) A. a. O. S. 110.

zuwachssteuer ihrer Grösse und Bedeutung halber im Mittelpunkt der Darstellung stehen wird, so werden die bisherigen praktischen Erfahrungen später nach der prinzipiellen Stellungnahme noch einer eingehenderen Erörterung und Beurteilung unterzogen werden müssen.

Was nun die Behandlung der neuen Steuer in den Parlamenten betrifft, so ist sie durchaus nicht gleichartig; gemeinsam ist diesen Beratungen nur der Gedanke, die Zuwachssteuer den Unterverbänden (meist dachte man an die Gemeinden) zu eröffnen. Sonst gingen in den einzelnen Parlamenten die Absichten in bezug auf die Art der Durchführung der Steuer und der Verwendung ihrer Erträge auseinander; bald wollte man die Steuer den Kommunen obligatorisch machen, bald sollte sie ihnen nur ermöglicht werden, hier sollte den Kommunen der volle Ertrag zufallen, dort sollten sie ihn mit dem Staate teilen.

Ein kurzer Ueberblick über die parlamentarische Geschichte der Wertzuwachssteuer mag hier die Darstellung ihres Werdeganges vervollständigen.

Diejenigen Bundesstaaten, in deren Parlamenten man die kommunale Zuwachssteuer ins Auge gefasst hat, sind Bayern, Baden, Sachsen und Hessen.

Der erste Antrag auf staatliche Einführung einer Wertzuwachssteuer wurde in Bayern im Frühjahr 1902 eingebracht. Er fand keine Mehrheit. Im Oktober 1903 wurde der Antrag dann von den Abgeordneten Jäger und Schirmer aufs neue gestellt und gelangte im Plenum am 18. November 1903 zur Beratung. Er wurde darauf an einen Ausschuss verwiesen, der ihn mit geringen Abänderungen annahm. In dieser Fassung lautete der interessante Antrag folgendermassen:

»Es sei die K. Staatsregierung zu ersuchen, dem nächsten Landtage einen Gesetzentwurf vorzulegen, welcher in den Grossstädten und in allen Gemeinden, deren Volkszuwachs innerhalb der letzten Zählungsperiode den Jahresdurchschnitt bedeutend (etwa das Fünffache) überschritten hat, eine Beteiligung von Staat und Gemeinde an der beim Besitzwechsel festzustellenden Steigerung des reinen Bodenwertes (unverdienter Wertzuwachs) in der Weise einführt, dass beide Teile einen angemessenen Betrag von diesem Wertzuwachs erhalten, wobei die Gemeinde ihren Anteil zur Förderung des Wohnwesens der minderbemittelten Klassen, der Staat seinen Anteil teils für raschere Tilgung der

Bodenzinse, teils zu Wohnungszulagen an die staatlichen Beamten und Bediensteten verwendet.«

Dieser Antrag wurde dann am 5. Juni 1904 im Plenum nach lebhafter Debatte angenommen. Er ist übrigens der einzige in einem Parlament zur Annahme gelangte, der auch den Staat an den Bodengewinnen beteiligen wollte. Was den Versuch anbelangt, diejenigen Gemeinden auszuwählen, die man zur Einführung der Steuer anhalten sollte, so würde der Ausschussantrag, indem er sich nach einer besonders schnellen Volkszunahme richten wollte, damit wohl der Aufgabe ziemlich gerecht geworden sein. Wenn man nach dem Antrag Jäger-Schirmer vorgegangen wäre, wären damals alle Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern ausser Passau und Freising zur Einführung der Steuer verpflichtet worden. — Kurze Zeit, nachdem der Antrag in der zweiten Kammer angenommen worden war, wurde er in der ersten ohne irgendwelche Begründung oder Beratung abgelehnt.

In Baden hatte man schon im Jahre 1898 gelegentlich einmal die Zuwachssteuer erörtert. Am 4. Dezember 1903 stellten dann die Abg. Zehnter und Genossen einen diesbezüglichen Antrag. Die Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern und mit geringerer Einwohnerzahl in einem gewissen Umkreis solcher Gemeinden sollten eine Wertzuwachssteuer an überbauten und nicht überbauten Grundstücken in Form einer Besitzwechselabgabe einführen müssen. Der Ertrag sollte den Gemeinden, doch zur Verwendung für gemeinnützige Zwecke, zufallen. Der Antrag wurde an eine Kommission verwiesen; diese nahm einige Aenderungen vor, besonders dahin gehend, dass man der Regierung grössere Freiheit bei der Einführung lassen wollte, als das der Antrag Zehnter getan hatte, sowie dass man die Steuer allen Gemeinden obligatorisch machen wollte, da kein Grund vorhanden sei, »weshalb man hier von einer Besteuerung absehen sollte, während doch auch kleinere rasch an Bevölkerung zunehmende Gemeinden für Herstellung von Strassen, Schulen, Wasserleitungen und dergl. verhältnismässig grosse Auslagen bestreiten müssen«[1]).

Am 30. Juni 1904 erfolgte die Beratung des Kommissionsantrages in der zweiten Kammer, sie ergab die einmütige Zustimmung: zum Schlusse ersuchte man die Regierung, dem nächsten Landtage im Zusammenhange mit der Revision der gesamten

1) S. 56 des übrigens vorzüglichen, vom Abg. *Kopf* erstatteten Kommissionsberichtes, auf den wir bei dieser Gelegenheit besonders hinweisen möchten.

Gemeindebesteuerung eine Zuwachssteuervorlage gemäss dem Antrage zu machen. — Weitere Schritte sind seitdem nicht unternommen worden.

In Sachsen überreichte die Staatsregierung am 26. Januar 1904 den Ständen den Entwurf eines Gemeindesteuergesetzes nebst Begründung, indem in §§ 53—61 auch der Plan einer Zuwachssteuer entwickelt wurde. Alle Gemeinden, welche mehr als 10000 Einwohner zählten, sowie kleinere, denen es bei besonderen örtlichen Verhältnissen von der Aufsichtsbehörde aufgegeben werde, sollten zu einer Steuer auf den Wertzuwachs bei unbebautem Gelände verpflichtet werden. Höhe der Steuer und Erhebungsart waren im einzelnen festgesetzt, der Ertrag sollte den Gemeinden zufallen.

Wie die anderen Reformvorschläge wurde aber auch diese Steuer am 5. Mai 1904 abgelehnt. Jedoch wurde der Regierung auf Grund der Vorschläge der Finanzdeputation aufgegeben, dem nächsten Landtage einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den die Wertzuwachssteuer nicht nur auf unbebaute, sondern auch auf bebaute Grundstücke bei allen Gemeinden zwangsweise eingeführt, das Höchstmass der Steuer bestimmt werden sollte; die Steuerhöhe sollte die Gemeinde dagegen selbst festsetzen.

Auch in Hessen wurde von der Regierung im Rahmen einer allgemeinen Gemeindesteuerreform eine Wertzuwachssteuer vorgeschlagen. Am 21. Dezember 1904 gelangte der Entwurf eines Gesetzes die Erhebung von Gemeindeabgaben betreffend an die zweite Ständekammer.

Man dachte sich die Steuer (die Bestimmungen sind enthalten in Art. 2—15) als Aequivalent für die in Hessen vielfach angewandten, nun infolge des Zolltarifgesetzes ausfallenden indirekten Steuern. Demgemäss wollte man den Gemeinden nur die Durchführung bis zu einer gewissen Höhe (20 %) ermöglichen und ihnen die Beträge überlassen. — Am 5. Juli 1905 kam der Entwurf dann zur Verhandlung und wurde einstimmig angenommen. — In der ersten Kammer fand die Verhandlung über den ganzen Steuerentwurf am 19. und 20. Okt. 1905 statt, er wurde schliesslich zurückgewiesen. Damit wurde ohne besondere Erwähnung auch die Wertzuwachssteuer summarisch abgetan, obwohl ein besonderer sie betreffender Gesetzentwurf vorlag [1]). —

1) Unlängst, am 22. Okt. 1906, hat nun die hessische Regierung schon wieder einen neuen Gesetzentwurf, betreffend die Wertzuwachssteuer, mit Begründung an die



Auch im preussischen Landtage hat man sich mit der Wertzuwachssteuer schon beschäftigt, freilich in Vorschlägen, die ein anderes Ziel verfolgten, als die bisher genannten. Im November 1905 liess die Regierung dem Abgeordnetenhause den Entwurf zu einem Kreis- und Provinzialabgabengesetz zugehen, durch das u. a. den Kreisen auch die Erhebung von Umsatzsteuern gestattet werden sollte (vergl. Abschnitt I § 6: »Der Kreistag ist befugt, mittels Erlasses von Steuerordnungen indirekte Steuern zu legen: 1. auf den Erwerb von Grundstücken und von Rechten, für welche die auf Grundstücke bezüglichen Vorschriften gelten . . . .«). Unter den Begriff dieser Umsatzsteuern soll aber auch, wie in der Begründung nachdrücklich unter Ablehnung eines dem widersprechenden Antrages betont wird, eine Steuer auf den Wertzuwachs verstanden werden können.

Das Gesetz wurde zunächst von einer Kommission, dann vom Abgeordnetenhause selbst am 19. Februar 1906 angenommen. In der lebhaften Besprechung im Plenum fand das Prinzip der Zuwachssteuer allgemeine, ihre Einführung zu gunsten der Kreise überwiegende Billigung.

Am 31. März 1906 wurde der Entwurf vom preussischen Herrenhause genehmigt und ist somit nunmehr in Geltung getreten. —

Schliesslich müssen hier noch die in jüngster Zeit bei Gelegenheit der Reichsfinanzreform im deutschen Reichstage gemachten Vorschläge erwähnt werden, auch dem Reich die unverdienten Bodengewinne zugänglich zu machen. Gemeint ist der Antrag Liebermann v. Sonnenberg und Gen. vom 17. Dez. 1905: »Der Reichstag wolle beschliessen: die verbündeten Regierungen um Vorlage eines Gesetzentwurfes zu ersuchen, wodurch die bei städtischem Grund und Boden stattfindende erhebliche Wertsteigerung, die weder durch Aufwendungen noch durch die Arbeit des Besitzers erfolgt, durch Erhebung einer Wertzuwachssteuer dem Reiche zu einem angemessenen Anteil zugeführt wird.«

Freilich fand dieser Antrag im Reichstage nicht viel Beach-

---

2. Ständekammer gelangen lassen, der sich im wesentlichen an den früheren anlehnt. Den Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern soll die Besteuerung des nach Einführung einer Steuerordnung entstehenden Wertzuwachses bis 15 %, wenn die Steigerung bis 60 % beträgt und bis 20 % als Maximum gestattet werden. 10 % sollen immer freigelassen werden. Näheres s. bei *Brunhuber*, Der Hessische Regierungsentwurf einer Zuwachssteuer (Jahrbuch der Bodenreform, 4. Heft, Jena 1906).



tung. Nur in den Reden der Abg. Liebermann von Sonnenberg (vom 12. Dez. 1905) und Raab (vom 10. Jan. 1906) ward das Projekt vertreten und mit den üblichen, für die Zuwachssteuer sprechenden Gründen gestützt. —

Ist somit das einzige greifbare Resultat der bisherigen parlamentarischen Behandlung der Wertzuwachssteuer die immerhin mehr prinzipiell als praktisch bedeutsame Bestimmung des preussischen Kreisabgabengesetzes, so wird man sicherlich besonders seitens der Bundesstaaten, in denen die Steuer überhaupt noch nicht statthaft ist, doch über kurz oder lang auf sie zurückkommen.

Auf die kurz skizzierte parlamentarische Geschichte der neuen Steuer wird übrigens im weiteren noch häufiger einzugehen sein, insbesondere bedarf die Stellungnahme des Staates, die Regelung, die er der Steuer gegenüber vorgenommen hat und zweckmässigerweise vornehmen soll, noch einer kritischen Beleuchtung. —

Doch zunächst muss hier nunmehr die Entstehung und die Natur des Wertzuwachses selbst etwas näher ins Auge gefasst werden.

Woher stammen die ungeheueren Wertsteigerungen des Grund und Bodens?

Auf die Bedeutung der Grundrententheorie zur Erkenntnis dieser Erscheinung, die man auch für den städtischen Grund und Boden grade neuerdings immer mehr anerkannt hat, wurde schon hingewiesen. Die Grundrententheorie, ursprünglich wohl nur für den ländlichen Boden aufgestellt, erklärt die leicht einleuchtende Tatsache, dass bei zunehmender Inanspruchnahme für die Eigentümer der besser gearteten Grundstücke gegenüber den anderen Grundeigentümern eine Vorzugsrente entsteht. Und zwar bemisst sich die Rente im allgemeinen nach der Fruchtbarkeit, Tragfähigkeit und Lage des Bodens, bei dem uns am meisten interessierenden, im folgenden vornehmlich zu betrachtenden Grund und Boden der Städte im wesentlichen nur nach der Lage. Da die Lage nun für ein bestimmtes Grundstück dauernd durch die Natur gegeben ist, so ist die steigende Grundrente regelmässig für die Eigentümer ein Geschenk. —

Der Gedanke ist noch etwas weiter auszuführen: Bei der ersten Besiedelung des Gebietes der heutigen Stadt ist, solange der Boden noch ziemlich unangegriffen und unbegrenzt dalag, an keinerlei Rente zu denken; die Grundstücke waren für den einzelnen gleich wertvoll oder wertlos. Allmählich aber steigt die

Nachfrage; in dem bestimmten Gebiet hat die Natur den Boden immerhin nur in karger Begrenztheit gegeben, er bekommt einen Seltenheitswert. Neues, schlechteres Land wird in Bebauung genommen. Und nun ist der Ertrag der besser gelegenen Grundstücke ein höherer, weil der Boden eben hier geeigneter und daher umworbener ist. Hat der Eigentümer Baulichkeiten errichtet und sie anderen gegen Mietzins überlassen, so wird dieses Mehr an Ertrag in der höheren Miete gegenüber den schlechter gelegenen Terrains realisiert werden. Und dieser Ueberschuss ist eben die Grundrente. Dauernd wird die Grundrente, da sie an den Boden gebunden ist, kapitalisiert in einem höheren Preise, den das Terrain bei dem späteren Verkaufe erzielt, zum Ausdruck kommen. Dieser höhere Preis, der für den Eigentümer einen Gewinn bedeutet, wird nun die Grundlage der ferneren Benutzung und Preisbildung des Bodens sein. Ist der Boden nicht bebaut, so wird der Preisbildung dennoch der Ertrag zu grunde gelegt und zwar hier der mit Sicherheit zu erwartende, den der Boden bei der immer möglichen Bebauung haben würde. Die Häuser u. s. w. kommen bei dem Preise aber nur insofern in Betracht, als sie das Mittel zur Benutzung des Grund und Bodens sind. Dem Grundrentengesetz unterliegen sie nicht, da sie ja vom Boden trennbar und im allgemeinen mit demselben Aufwand an Kosten überall beliebig vermehrbar sind. Als Grundrente kommt nur der durch die Natur, durch die Lage des Bodens bedingte Mehrerlös in Frage, der ohne irgend welche Verbesserungen mit Kapital oder Arbeit herbeigeführt wird. — Aus dem Gesagten ergibt sich auch schon die im weiteren wichtige Tatsache, dass hohe Mietpreise die Ursache und nicht die Folge hoher Rente und damit hoher Bodenpreise sind, dass also in der Regel die Mietpreise die Bodenpreise, nicht die Bodenpreise die Mietpreise bedingen.

Der hier für den Beginn der Entwicklung geschilderte Prozess ist auch für die weitere Bildung der Bodenpreise typisch. Immer wieder entstehen höherer Mietzins, höhere Rente, höhere Bodenpreise. Die Bewegung mag oft durch andere Momente verschleiert werden, z. B. durch die Vorwegnahme der Aussichten einer zukünftigen Gestaltung vermittelst höherer Preisforderung und -Zahlung. Auch die gegenteilige Erscheinung, Preisrückgänge, kommt wenigstens ausnahmsweise wohl vor. Aber die dargestellte steigende Tendenz bleibt doch die Regel.

Immer wieder wird eben mit Sicherheit die Steigerung der

Nachfrage nach dem relativ — d. h. innerhalb eines bestimmten Gebiets — seltener werdenden Boden erfolgen. Dafür sorgt zunächst das steigende Bedürfnis nach dem Boden. Es wird nicht zu leugnen sein, dass die Ansprüche, die der Einzelne, besonders auch der Minderbemittelte, an eine Wohnung nach Ausstattung und Umfang stellt, in den letzten Jahrzehnten gewachsen und noch im Wachsen begriffen sind. So berechtigt das sein mag, so sehr man es als Fortschritt begrüssen mag, so wird doch damit die Nachfrage steigen und der Boden teuer werden. In dieser Richtung wirkt vor allem das eingangs berührte erstaunliche Wachstum unserer Städte durch die natürliche Zunahme der Städtebewohner selbst wie durch den Aufsaugeprozess der ländlichen Bevölkerung. Die mächtigen Errungenschaften des 19. Jahrhunderts haben diese Zunahme sehr begünstigt und ihr zeitweise sogar vielleicht einen aussergewöhnlichen Charakter gegeben; genannt sei die grosse Entwicklung der Industrie, der ungeahnte Aufschwung der Transportmittel, die wirtschaftlichen Fortschritte, Freizügigkeit, Gewerbefreiheit u. s. w.

Zufolge der steigenden Nachfrage also fällt, wie wir ausführten, den einzelnen Grundstücken nach ihrer Lage eine Rente zu, die sich als Differenzgewinn gegenüber dem schlechtesten jeweils in Bebauung genommenen Boden darstellt.

Für individuelle Geschmacksrichtungen wie für alle Produktionszweige ist die Lage der Niederlassung ja von grösster Wichtigkeit. Und so wird eben auch der Wert des Grund und Bodens durch tausend verschiedene Momente beeinflusst. Die entscheidende Rolle bei der Preisbildung wird regelmässig wohl die wirtschaftliche Konstellation spielen, sowohl das wirtschaftliche Bild, das die Stadt im Rahmen des staatlichen Verbandes bietet, ob Kleinstadt, Grossstadt, Weltstadt, wie auch die Entwicklung innerhalb der Stadt selbst. Diese Entwicklung hängt sowohl von der bewussten Verwaltungstätigkeit wie von der mehr oder minder zufälligen historischen Gestaltung ab.

Schon die regelmässige Tätigkeit der städtischen Behörden, die Sorge für die Bewachung, die Feuersicherheit, Beleuchtung, Wasserleitung, Kanalisation u. s. w., alle die Verwaltungshandlungen, deren steigende Kosten die Stadtväter beunruhigen, kommen den Grundbesitzern vor allem zugute. Besonders jedoch lassen ausserordentliche Massnahmen die Grundstückspreise oft so mass-

los anschwellen. Nach *Brentano*[1]) ist die Hebung Münchens, die Steigerung der dortigen Bodenpreise wesentlich das Verdienst der unter Pettenkofers Leitung durchgeführten sanitären, Hebung der Stadt. Wenn allmählich so manche Stadt von dem hemmenden Festungsgürtel befreit wird, so haben auch davon vielleicht den grössten Vorteil die Grundbesitzer, um so mehr, je näher ihr Terrain der Umwallung liegt. Aus jeder aufstrebenden Gemeinde könnte man eine Menge ähnlicher Fälle namhaft machen. Wird die Stadt durch Anlage von Parks, den Bau von Stätten der Kunst oder Wissenschaft gehoben, bekommen ganze Stadtviertel durch Strassendurchbrüche Licht, Luft und Verkehr, immer wieder dieselbe Erscheinung. Man sieht sich genötigt, neues Terrain der Bebauung zu erschliessen: durch Feststellung der Baufluchtlinien, durch Anlegung der Strassenbahnen, und wieder schnellen auch die Bodenpreise hinauf. In einer Schrift über den »Bau und Betrieb einer städtischen Regie-Eisenbahn in Nürnberg-Fürth«[2]) heisst es: »Was den Ausbau der Aussenlinien betrifft, so ist es eine höchst fatale Sache, dass die Stadt aus den Mitteln der Allgemeinheit Strassenbahnlinien schaffen und auf deren Risiko betreiben soll, ohne von den dadurch bewirkten enormen Neubildungen am Werte bez. von dem gewaltigen Wertzuwachs an bäuerlichen Grundstücken in erster und bei solchen der Terraingesellschaften und Terrainspekulanten in zweiter Hand auch nur den geringsten Vorteil für eben diese Allgemeinheit herauszuschlagen; denn der bisherige Anteil von einem halben Prozent in der Besitzveränderungsgebühr (der Staat selbst nimmt 2 Prozent) ist ja kaum der Rede wert gegenüber den riesigen Bedürfnissen, die eine grossstädtische Gemeinde heutzutage zu bewältigen hat«. Man kann wohl zusammenfassend sagen, fast alle Verwaltungsakte der Stadt spiegeln sich in entsprechenden Bewegungen der Bodenpreise wieder. Sie sind sehr häufig ein Massstab für die grössere oder geringere Regsamkeit der Behörden; denn das Verständnis für die wachsenden Aufgaben der Stadt sowie die damit verbundenen grossen Ausgaben stehen ja im engsten Zusammenhang mit dem abnormen Steigen der Bodenpreise.

Auch die mehr zufälligen Momente im Städtebau und -Verkehr sind bei der Preisgestaltung sehr bedeutungsvoll. Die einzelnen Strassen und Stadtteile erhalten, abgesehen von den er-

---

1) Wohnungszustände und Wohnungsreform in München, München 1904.

2) S. 69 ff.: zitiert nach *Jäger*, Die Wohnungsfrage, Bd. II. S. 188.

wähnten Verwaltungshandlungen, auch durch Zufall und Mode ihren besonderen Charakter. Hier wird Warenabsatz und Kapitalzufluss leichter, da das Wohnen angenehmer erscheint. Handel und Verkehr, die Tätigkeit der Bewohner, auch die Verwendung der Grundstücke durch die einzelnen Besitzer, alles wird wegen des nahen Beieinanderlebens die gesamten Bodenpreise beeinflussen. Es entstehen Geschäftsviertel, in denen das Leben der Stadt am stärksten pulsiert, die Nachfrage am grössten ist, die Bodenpreise aufs höchste gestiegen sind, wo der hohen Mieten wegen nur noch die grossen Geschäfte bestehen können, während die Zahl der Wohnräume immer mehr abnimmt — der typische Cityprozess. Es entstehen die Villen-, die Arbeiterviertel u. s. w. Und aus den viel verschlungenen Verhältnissen ergibt sich der grössere oder geringere Gewinn des Bodenbesitzers.

Die ganze hier skizzierte Entwicklung berechtigt dazu, das Steigen der Grundstückspreise regelmässig als eine an sich ganz natürliche Sache, als die notwendige Folge der Rentenfunktion des Bodens anzusehen; damit ist auch gesagt, dass das Steigen der Allgemeinheit zu danken ist. In diesem Sinne hat sich *Brentano*[1]) einmal dem Gedanken nach ganz mit Recht über den Grundbesitzer drastisch so geäussert: »während er schläft und raucht und trinkt, während er andren Geschäften nachgeht oder sich amüsiert, sorgt die fortschreitende Bevölkerungszunahme, dass der Boden, den er gekauft und oft zum Teil nur, und manchmal nur zu einem recht geringen Teil bezahlt, im Werte steigt. Alles, was das Gemeinwesen zur Verbesserung des Daseins innerhalb seiner Grenzen tut, kommt ihm zu gut, und wenn er den Augenblick der Reife gekommen glaubt, dann verkauft er und streicht den Wert ein, der durch die Aufwendungen von Gemeinde und Staat und der damit fortschreitenden Bevölkerungsvermehrung geschaffen worden ist. Das nennt er dann seinen Verdienst«.

Hält man nun die Rentenwirkung und damit das Steigen der Miet- und Bodenpreise für nicht wünschenswert, oder gegenwärtig zu stark, so ist ein doppelter Weg zur Abhilfe denkbar. Man könnte 1) auf das Rentenmittel selbst, auf die Mietpreise einzuwirken suchen — durch verständige Bauordnungen, Erleich-

1) Wohnungszustände und Wohnungsreform in München, S. 13. Dasselbe Bild, gleich liebevoll ausgeschmückt, findet sich auch bei *H. George* (z. B. Fortschritt und Armut, deutsch von *D. Haek*, Sammlung Reclam S. 307) und manchem andern Schriftsteller.



terung der Verkehrsverbindungen u. s. w. — oder man könnte 2) indirekt den Missständen zu Leibe rücken, indem man der Allgemeinheit das Steigen der Rente und der Preise ganz oder teilweise zugänglich machte. Und zwar könnte dieser zweite Weg durch eine steuerliche Erfassung der Gewinne beschritten werden, also durch eine Wertzuwachssteuer. Es würde sich aber hier, das ist im Auge zu behalten, um eine Besteuerung und Bekämpfung des Symptoms, nicht um eine Beseitigung der Ursache handeln. —

Aus dem bisher Dargelegten ergibt sich schon manches Weitere über die Natur der Wertzuwachsbesteuerung und ihre Stellung in der Finanzwissenschaft. Da für den Eigentümer die Gewinne am Boden sowohl in Gestalt der Mieten wie in Gestalt der Preise zum Vorschein kommen, wäre auch die Einrichtung der Besteuerung in doppelter Weise, fortlaufend und einmalig beim Besitzwechsel, möglich — diese verschiedenen Formen werden erst an späterer Stelle zu erörtern sein. Vorweg bemerkt sei nur, dass besonders die Erhebung der Wertzuwachssteuer beim Besitzwechsel befürwortet werden wird — wie sie in der Theorie vorwiegend, in der Praxis allein vertreten wird — und dass daher auch dieser Modus im folgenden besonders in Erwägung zu ziehen ist. Je nach dem verschiedenen Erhebungsmodus ist natürlich die Einreihung der Wertzuwachssteuer in das finanzwissenschaftliche System eine verschiedene. Wenn man die Steuer periodisch erheben würde, würde man sie nach dem vorherrschenden, wenn auch nicht unbestrittenen Sprachgebrauch eher zu den direkten, andernfalls zu den indirekten zu rechnen haben — wenigstens sicher nach dem Gebrauch der Praxis, die als indirekte Steuern diejenigen bezeichnet, »welche nach einzelnen, wechselnden, vorübergehenden, mehr oder weniger zufälligen, deshalb nicht im voraus zu ermittelnden Tatsachen — der Folge von Vorgängen, Ereignissen, Handlungen, — und hier alsdann im Falle ihres Eintritts nach Tarifen veranlagt und erhoben werden«[1]. Am richtigsten wäre es wohl, mit *Wagner, v. Heckel, Conrad*[2] u. a. die Wertzuwachssteuer beim Besitzwechsel als ein Glied der so-

1) *Ad. Wagner*, Lehr- und Handbuch der pol. Oek. IV. 2, Finanzwissenschaft S. 239.

2) S. *Wagner*, Die finanzielle Mitbeteiligung . . . S. 43; *Conrad*, Grundriss (Finanzwissenschaft), Jena 1900, S. 123; besonders *von Heckel*, Zur Lehre von den Verkehrssteuern, Finanzarchiv VII, 1878.

gen. Verkehrssteuern aufzufassen.

Die Rechtfertigung der Wertzuwachssteuer durch die Prinzipien, die man zur Begründung der Steuerpflicht aufgestellt hat, würde, so meinen wir, bei den verschiedenen Möglichkeiten die gleiche bleiben. Die Steuer würde nämlich sowohl dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit, wie dem Grundsatz der Leistung und Gegenleistung entsprechen. Was zunächst das Prinzip der Leistungsfähigkeit anbetrifft, so ist es ja für Staat und Gemeinde immer mehr als das leitende anerkannt worden. Mit der Verbreitung der organischen Auffassung der öffentlichen Körper hat man den Gedanken an eine spezielle Vergütung für alle ihre Leistungen aufgeben müssen. Die Leistungen von Staat und Gemeinde sind, das kann man nicht leugnen, gewaltig und unmessbar; sie sind es um so mehr, als gerade heute die Oeffentlichkeit immer mehr Ausgaben, die sonst dem einzelnen erwachsen würden, auf sich nimmt. Der unverdiente Wertzuwachs am Grund und Boden nun dokumentiert offenbar eine gewisse Leistungsfähigkeit. Der Zuwachs bedeutet für den Grundeigentümer eine Vermögensvermehrung, und zwar eine ohne Arbeit gewonnene. Es ist derselbe Gesichtspunkt, aus dem heraus man auch sonst bei geringem Zusammenhang der Einnahme mit der wirtschaftlichen Tätigkeit eine höhere Besteuerung fordert. Wir erinnern daran, dass bei der Erbschaftssteuer, die man wiederholt zum Vergleich herangezogen hat, entfernte Verwandte mehr getroffen werden sollen als die näheren.

Aber auch das Prinzip der Leistung und Gegenleistung darf auch heute noch neben dem leitenden Prinzip der Leistungsfähigkeit und zwar besonders in den Gemeinden Berücksichtigung fordern. Da und soweit einzelne von bestimmten Einrichtungen oder Tätigkeiten von Staat und Gemeinde Vorteil haben, wäre es unbillig, die dadurch entstehenden Kosten allen gleichmässig aufzuerlegen. Und zwar scheint dieser Gesichtspunkt des Interesses vornehmlich die Besteuerung des Wertzuwachses zu erheischen. Es ist der Meinung *Wagner*s beizustimmen, wenn er in seinem Vortrage über die Kommunalsteuerfrage [1]) schon 1877 sagte: »Zur Durchführung des Prinzips der Besteuerung nach dem Interesse dient die höhere bez. die Extrabesteuerung solchen Besitzes, welchem die ganze Kommunalentwicklung und die Ge-

1) S. 2, These 9 c.

samtheit der Kommunalleistungen ohne entsprechend persönliche Leistungen des Besitzers Wert zuwachsen lassen. Das gilt besonders vom Grundbesitz, zumal in den Städten«. Diese Anschauung hat mannigfachen [1]) Widerspruch gefunden. Aber grade die Grundbesitzer haben ja von dem allgemeinen Fortschritt den grössten Vorteil, sie dürfen deswegen auch zu den Ausgaben stärker herangezogen werden, so dass den öffentlichen Körpern, wenn man es so nennen will, eine Gewinnbeteiligung am Grund und Boden wohl zugestanden werden darf.

Um Zweck und Aufgabe der Wertzuwachssteuer deutlich zu machen, müssen hier noch einige Bemerkungen zur Begründung einer Abgrenzung angeschlossen werden, die bisher innegehalten worden ist. Warum empfiehlt man die neue Steuer für den städtischen, vor allem den grossstädtischen, warum nicht auch für den mehr ländlichen Grund und Boden? Der Grund liegt natürlich in der offensichtlichen Tatsache, dass im Verlaufe des 19. Jahrhunderts, besonders aber in seinem letzten Viertel, die Höhe der ländlichen Grundrente und Grundstückspreise stagnierte, dass hier die Preisentwicklung nur langsam, jedenfalls in keinem Verhältnis mit dem Städteboden und seiner rapiden Wertzunahme seit der Mitte des 19. Jahrhunderts vor sich gegangen ist. Diese Erscheinung hat wie der allgemeinen Bodenreformbewegung, die ursprünglich grade den ländlichen Boden einer Neuordnung unterziehen wollte, so auch dem Wertzuwachssteuergedanken die Richtung gewiesen.

Aber auch innere Gründe sprechen dafür, das flache Land dieser Besteuerung nicht zu unterwerfen [2]). Da ist zunächst die besondere Natur der ländlichen Grundrente zu erwähnen. Nur durch das Medium Arbeit ist beim Ackerboden überhaupt, wenigstens der Regel nach, ein Ertrag zu erzielen. Die Art dieser

---

1) *Pabst*, besonders — s. die Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses von Gr. und B. S. 335 — hält die Rechtfertigung mit dem Interessenprinzip für verwerflich und eine schwere Schädigung des finanzwissenschaftlichen Systems. Er begründet diese Ablehnung einmal damit, dass es kaum möglich sei, den Anteil der öffentlichen Körperschaften an der Steigerung festzustellen, und andererseits damit, dass man dann auch nur den Anteil der öffentlichen Körper besteuern dürfe, was nur eine halbe Massregel sei; beiden Einwänden werden wir an anderer Stelle zu begegnen haben. — Uebrigens ist die ganze Frage keineswegs müssig, da man aus der Ablehnung des Interessenprinzips wichtige Schlüsse gezogen hat (s. u.).

2) Eine tiefgehende Erörterung der hier in Betracht kommenden Unterschiede findet sich bei *Buchenberger*, Agrarwesen und Agrarpolitik, I. Bd., Kap. 2, Abschn. 2.

Arbeit, wie auch die investierten Kapitalien, die Ertragssteigerung durch Meliorationen spielen hier eine entscheidende Rolle, die Prämienfunktion der Grundrente hat also auch eine besondere Berechtigung. Grundrente, Arbeitslohn und Kapitalzins vermischen sich in dem Gesamteinkommen zu einem Ganzen, dessen einzelne Bestandteile man schwer auch nur annähernd würde auslösen können. Und nun ist grade bei unserem Ackerbau Vorsicht mit derartigen Aenderungen umsomehr am Platz, als seine Lage, sein Blühen oder sein Niedergang, von bedeutsamem Einfluss auf unsere gesamte Volkswirtschaft wäre. Auch die Erhaltung des kräftigen, sesshaften Bauernstandes, den wir glücklicherweise noch besitzen, mahnt zur Vorsicht; grade er würde Eingriffe am schwersten empfinden. — Eben der Umstand, dass eine vernünftige Agrarpolitik uns eine bodenständige Landbevölkerung erhalten hat, bewirkt es auch, dass am Ackerbauboden Gewinnrealisierungen nicht so häufig sind, der Besitzwechsel der Grundstücke erfolgt hier nicht entfernt so oft wie in der Stadt. Da ferner bei uns in Deutschland besonders der kleinere und mittlere Besitz im ganzen noch überwiegt, werden sich die immerhin vorkommenden Gewinne doch sehr verteilen.

Wenn und wo aber diese Erwägungen nicht berechtigt sind, wenn und wo einmal auf dem flachen Lande dauernd hohe, offenbar unverdiente Gewinne gemacht werden oder mit Sicherheit zu erwarten sind, würde auch eine Wertzuwachssteuer dieselbe Berechtigung haben wie in der Stadt[1]). Das könnte z. B. der Fall sein bei einer starken Absperrung der Grenzen durch Zölle (und zwar natürlich nur, sofern der Zoll dauernd bestehen bleiben soll), das wird oft bei aufstrebenden Landgemeinden, bei den Vororten der Grossstädte, ebenso bei Mode-, Kur- und Erholungsorten vorkommen, in Bädern, im Gebirge, an der See. Mit Regelmässigkeit wird ein solches Preissteigen bei der Anlage von Landstrassen, Eisenbahnlinien und Kanälen zu erwarten sein. Angesichts der Kanalpläne der letzten Jahre hat man wiederholt auch im preuss. Abgeordnetenhause auf eine Wertzuwachssteuer verwiesen. Grosse Erträge würde diese Steuer ziemlich sicher erbringen, das beweisen auch die schon bisher erzielten Gewinne[2]).

---

1) Deshalb kann man in den betr. Bestimmungen des neuen preussischen Kreisabgabengesetzes eine wünschenswerte Ergänzung sehen; nur sollte es nicht bei diesem Anfange bleiben.

2) Wir verweisen auf die Resultate der im Frühjahr 1905 auf Antrag des Ab-

In solchen Fällen wird auch ausserhalb des Weichbildes der Stadt die Wertzuwachssteuer, wenn man sie überhaupt prinzipiell billigt, ebenso Beachtung verdienen und im wesentlichen nach denselben Momenten zu beurteilen sein.

Fassen wir die bisher aufgestellten Begriffsmerkmale der Steuer nun noch einmal kurz zusammen, so können wir sagen: Die Wertzuwachssteuer im weitesten Sinne des Wortes ist die periodisch oder beim Besitzwechsel zugunsten der Allgemeinheit (der Gemeinde oder des Staates u. s. w.) erfolgende Besteuerung des Wertzuwachses am Grund und Boden, besonders der Städte und hier wieder besonders der Grossstädte, der nicht durch Arbeit oder Kapitalverwendung des Eigentümers, sondern nur durch die Entwicklung oder die Aufwendungen der Allgemeinheit entstanden ist, und zwar handelt es sich um die Besteuerung des jeweilig während der Besitzdauer von dem Eigentümer gemachten Gewinns gemäss den Grundsätzen der Leistungsfähigkeit und des Interesses.

§ 3. Die bisherigen Versuche der Erfassung des unverdienten Wertzuwachses an Grund und Boden.

Ist es überhaupt geboten, an eine doch recht schwierige Neuerung, wie sie die Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses darstellt, zu denken, wo immerhin schon mancherlei getan worden ist, um die nur der wirtschaftlichen Entwicklung verdankten Gewinne zu erfassen? Es erscheint nötig, diesen Gedanken etwas genauer zu erwägen, zuzusehen, ob und wie weit die verwandten steuerlichen und sonstigen Massnahmen der Forderung einer angemessenen Inanspruchnahme des Wertzuwachses nachkommen. Was ist in der Hinsicht in Deutschland versucht und was ist erreicht worden?

Eine solche Betrachtung der bisherigen Praxis, die Gegenüberstellung und der Vergleich der Wertzuwachssteuer und der sonstigen Gewinnbeteiligungsversuche kann zugleich wohl das Wesen unserer Steuer klarer und schärfer hervorheben. Sie kann

---

geordneten *Am Zehnhoff* veranstaltete Enquête über Preissteigerung des Geländes bei Anlage von Kanälen.

schliesslich auch sehr wichtige praktische Fingerzeige für die weitere Ausgestaltung der Zuwachssteuer geben.

Von diesen Gesichtspunkten aus soll hier einmal, so weit es für unsere Zwecke erforderlich, ein Bild der Versuche entworfen werden. In Frage kommen im wesentlichen drei Wege, die die Praxis in dieser Richtung eingeschlagen hat. Es sind das:

1) eine entsprechend ausgestaltete laufende Besteuerung,
2) die Umsatzbesteuerung,
3) die Kostenbeiträge.

Suchte man auch schon länger dem Gedanken der stärkeren Gewinnerfassung zu gunsten der Allgemeinheit Geltung zu verschaffen, so hatte man doch den Wunsch, im Rahmen der gewohnten Steuerformen auszukommen, durchgreifende Neuerungen zu vermeiden. Mit verschiedenen Massnahmen bei der laufenden periodischen Besteuerung suchte man zunächst dieses Ziel zu erreichen, allerdings nicht gerade mit grossem Erfolge.

Betrachtet man diese Versuche ihrer sachlichen Bedeutung nach, so wäre als erste, unvollkommenste Massnahme die entsprechende Berücksichtigung der Werterhöhungen des Bodens bei der Einkommensbesteuerung zu nennen, wie man sie neuerdings in Preussen und in ähnlicher Weise in einer Anzahl weiterer Bundesstaaten eingeführt hat.

Treffen will das preussische Gesetz nach der Begründung zu § 8 [1]) namentlich auch »den Gewinn, welchen Steuerpflichtige, auch wenn sie nicht dem Stande der Handels- und Gewerbetreibenden angehören, im Laufe der für die Berechnung des Einkommens massgebenden Periode durch spekulative Unternehmungen irgendwelcher Art oder durch Beteiligung an solchen Unternehmungen erzielt haben, vorausgesetzt, dass der Gewinn auch wirklich realisiert oder geschäftsmännisch vereinnahmt ist«. Es handelt sich hier also um die allgemeine Einkommensbesteuerung der Spekulationsgewinne, die da, wo sie trifft, recht erhebliche Beträge erbringen würde. Natürlich würden damit gleichfalls unter Umständen die Wertzunahmen am Grund und Boden sehr bedeutsam vermindert. So heisst es denn auch in Art. 9 der Ausführungsanweisungen des Einkommensteuergesetzes ausdrücklich: »Zum Einkommen aus Kapitalvermögen gehören ferner vereinnahmte Gewinne aus der zu Spekulationszwecken unter-

1) § 7 nach der neuen, in bezug auf die vorliegende Frage unveränderten Fassung des Einkommensteuergesetzes vom 19. Juli 1906.

nommenen Veräusserung von Grundstücken u. s. w. . . . . . Ob einer Veräusserung Spekulationszwecke zu Grunde liegen, ist nach den begleitenden Umständen des einzelnen Falles zu beurteilen. Die Beschaffenheit des veräusserten Wertgegenstandes, die Verhältnisse, unter welchem Erwerb und Veräusserung stattfanden, die Dauer des Besitzes und die Art der Bewirtschaftung während desselben werden Anhaltspunkte dafür geben, ob beim Erwerb die Absicht vornehmlich auf die mit dem Besitz verbundene laufende Nutzung, mithin auf die dauernde Anlage eines Vermögensteiles gerichtet war, oder vielmehr auf den durch die erwartete Erhöhung des Kapitalwertes zu erzielenden Gewinn. Nur in dem letzteren Falle kann die spätere Wiederveräusserung als Verwirklichung eines Spekulationszweckes gelten.«

Gegenüber dieser Erfassung der Spekulationsgewinne und damit unter Umständen der Bodengewinne kann es aber einmal zweifelhaft erscheinen, ob eine solche weite Ausdehnung des Einkommensbegriffes an sich zulässig und wünschenswert ist. Im allgemeinen pflegt man ja bei dem »Einkommen« in der Wissenschaft wie im Gesetz[1]) einhellig dauernde Ertragsquellen vorauszusetzen.

Wäre man jedoch auch mit dieser weiten Auffassung einverstanden, so ist dann aber eine Beschränkung auf die Spekulationsgewinne kaum zu rechtfertigen, zumal die Leistungsfähigkeit doch die gleiche ist, gleichviel ob der Erwerb mit oder ohne Spekulation erfolgte. Auch ist eine genaue Trennung dessen, was bei der auf Gewinn gerichteten, spekulativen Tätigkeit oder bei der Vermögensnutzung erworben ist, und eine darauf beruhende steuerliche Unterscheidung selbst bei der Beobachtung der begleitenden Umstände ausserordentlich schwierig. Es behält immer etwas Missliches, eine für den Steuerzahler so bedeutsame Scheidung auf der dem Erwerb und Verkauf zu Grunde liegenden Absicht aufzubauen. — Dazu kommt noch eins. Muss es das Ziel der Einkommensteuer sein, wenn überhaupt, so doch die spekulativ erzielten Gewinne sowohl an Grundstücken wie an irgend welchen Mobilien gleichmässig zu treffen, so wird die Massregel praktisch doch fast nur für den Grund und Boden wichtig, bildet eine vom Standpunkte der Einkommensteuer unberechtigte Mehrbesteuerung der Grundbesitzer. Das bewegliche Vermögen, bei

1) S. z. B. *Fuisting*, Die Einkommensbesteuerung der Zukunft, Berlin 1903, S. 22.

dem die Spekulation so sehr wie irgendwo blüht, weiss sich dieser Steuer verhältnismässig leichter zu entziehen, eine Feststellung der Spekulationsabsicht vor allem ist hier fast ganz untunlich.

Will man also eine vielleicht allzu starke Spekulation am Grund und Boden beschneiden, will man die mühelosen Bodengewinne erfassen, so ist dazu nach alledem die Einkommensbesteuerung wohl kaum geeignet. Sie würde durch die Besteuerung des Wertzuwachses mit wesensfremden Zwecken verquickt. — Wie man auch zu den theoretischen Bedenken Stellung nehmen mag, jedenfalls kann die laufende Einkommensteuer die Aufgaben der Wertzuwachssteuer nur ganz beschränkt erfüllen; die Gewinne würden immer willkürlich und in sehr bescheidenem Masse getroffen werden. »Konjunkturgewinne im Grundstücksverkehr ohne Beschränkung auf Gelegenheitsspekulation im engeren Sinne«, sagt auch *Fuisting*[1]) einmal in ähnlichem Zusammenhange, »mögen bei der Ausgestaltung kommunaler Steuern (Umsatzsteuer u. s. w.) in geeigneter Weise berücksichtigt werden.«

Gegenüber der Besteuerung des Wertzuwachses als Einkommen bedeutet es einen grossen Fortschritt, wenn man auch durch die periodische Bodenbesteuerung diese Gewinne zu treffen gesucht hat. Zwei Versuche fallen in diese Richtung, nämlich

a) die Steuer nach dem gemeinen Wert,

b) die Bauplatzsteuer.

Was die Steuer nach dem gemeinen Wert angeht, für die sich neuerdings, vornehmlich in Preussen, eine starke Reformbewegung angebahnt hat, so ist sie geeignet, den Bodenwertzunahmen mehr gerecht zu werden, als das bislang geschah. Das in den meisten Gemeinden auch nach der Ueberweisung der Realsteuern durch das K.A.G. (Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1895) beibehaltene Staatssteuersystem wies, wie bekannt, hier grosse Mängel auf. Man berechnete die Gebäudesteuer noch nach dem Durchschnitt der zehnjährigen Mieterträge bei einer nur alle 15 Jahre stattfindenden Revision; die Folge war, dass die wenig Ertrag bringenden, wenig bevölkerten bessern und besten Wohnungen geschont, die kleinen, stark ausgenutzten Wohnungen dagegen verhältnismässig überlastet wurden, dass anderseits Aenderungen in der Benutzung und im Ertrage nur unvollkommen berücksichtigt werden konnten. Völlig unhaltbar

---

1) Die Einkommensbesteuerung der Zukunft S. 35.

war aber auf die Dauer die unzureichende Besteuerung der unbebauten Liegenschaften, die nach der alten, nie revidierten Grundsteuer ganz ungenügend getroffen wurden. Die Steuer nach dem gemeinen Wert nun bemisst die Abgaben statt nach dem Ertrage nach dem jeweiligen Verkehrswert des Geländes, der möglichst häufig, in der Regel alljährlich, zu bestimmen ist.

Man rühmt dem neuen Modus mit Recht nach — die Praxis hat das gezeigt —, dass er besonders die unbebauten Terrains, dann aber auch die weitläufigen, wertvollen Häuser der Bessersituierten, die doch von der Tätigkeit der Gemeinde mindestens dieselben Vorteile haben, angemessen heranziehe, die Wohnungen der kleinen Leute entsprechend entlaste. Die rege Agitation für diese Steuerreform, die wieder zunächst von den Bodenreformern ausging, ist daher wohl verständlich; auch seitens der deutschen Ministerien des Innern und der Finanzen ist wiederholt in Rundschreiben[1]) auf die Wertsteuer hingewiesen, die Durchführung ist in jeder Weise erleichtert worden. Ihr grosser Siegeszug war die Folge.

Eine eingehende Kritik der Steuer vom gemeinen Wert ist hier nicht am Platze. Es sei nur angedeutet, dass ihre Einführung doch auch verschiedenen Schwierigkeiten und Bedenken begegnen dürfte. Manche allerdings überwindliche Schwierigkeiten dürfte schon die Veranlagung der Steuer bringen. Wichtiger ist das Bedenken, dass sie eine Prämie auf die starke Ausnutzung des Grund und Bodens bietet, dass sie damit eine freiere Bebauung, die Anlage von Gärten, die Bestrebungen gemeinnütziger Wohnungsgenossenschaften und dergl. erschwert.

Indem die Wertsteuer sich viel mehr als die Ertragssteuern an die jeweils bestehenden Verhältnisse anschmiegt, werden natürlich auch die Konjunkturgewinne am Grund und Boden nachdrücklicher und gerechter getroffen.

Aber ein bedeutender offensichtlicher Nachteil macht sie immerhin wenig geeignet, die Zwecke einer Wertzuwachsbesteuerung zu erfüllen: die Steuer nach dem gemeinen Wert trifft ihrem Wesen und ihrer Aufgabe nach alle gleichwertigen Grundstücke gleichmässig, sie kann somit die erstrebte starke Heranziehung der ohne Zutun des Eigentümers wertvoller gewordenen nicht bewirken.

---

1) Vgl. besonders die Musterordnung vom 2. Okt. 1899.

Die Wertsteuer ist eben eine Objektsteuer, irgendwelche persönliche Verhältnisse des Besteuerten, Höhe und Art der Gewinne, die bei den Grundstücken gemacht worden sind, kann und soll sie nicht berücksichtigen. Mag sie auch die Werterhöhungen mit ein paar Promille mittreffen, ihre Ziele sind andere, sie soll nach objektiven Merkmalen gemäss der für alle Grundstücke gleichen Fürsorge alle Grundstücke nach ihrem Gesamtwerte treffen. — Eine reine Wertzuwachssteuer vermag sie übrigens in Preussen auch aus einer äusserlichen, in der Gesetzgebung liegenden Ursache um so weniger zu ersetzen, weil sie nämlich wegen der einer Kontingentierung gleichkommenden Bestimmungen des § 54[1]) des K.A.G. in gewissen mässigen Grenzen gehalten werden muss.

Neben der Wertsteuer (und vielleicht im Anschluss an sie) hat daher eine Zuwachssteuer noch ihre volle Berechtigung.

Näher als durch die Steuer vom gemeinen Wert ist man dem Gedanken der Konjunkturgewinnbesteuerung am Boden durch einen verwandten Reformversuch, durch die Bauplatzsteuer, gekommen. Durch fortlaufende Abgaben will man hier einen Teil der gewaltigen Werterhöhungen am unbebauten Boden, nämlich die an den Baustellen gemachten Gewinne, in Anspruch nehmen. Damit hat man sich also dem Wertzuwachssteuergedanken schon viel klarer und selbständiger genähert.

Es ist kein Zufall, dass man sich zunächst dem unbebauten Gelände zuwandte. Gerade bei dem die Stadt umgebenden Ackerland, das sich durch die städtische Entwicklung in Bauland verwandelt, sind die Wertzunahmen oft ganz erstaunlich. Hier ist der Gewinn der Grundeigentümer am augenfälligsten, seine Natur als unverdienter Wertzuwachs am klarsten, der Anspruch der Stadt auf Gewinnbeteiligung am selbstverständlichsten.

Daher ist es nicht zu verwundern, dass man in Deutschland Versuche mit der Bauplatzsteuer schon recht lange unter der Begründung, die man einer Wertzuwachssteuer zu geben pflegt,

---

1) Nach diesem sind ja die vom Staate veranlagten Realsteuern »in der Regel mindestens zu dem gleichen und höchstens zu einem um die Hälfte höheren Prozentsatze zur Kommunalsteuer heranzuziehen, als Zuschläge zur Staatseinkommensteuer erhoben werden. Mehr als 200 Prozent der Realsteuern dürfen in der Regel nicht erhoben werden«. Aus diesem Grunde hat man sich mehrfach (so in Frankfurt und Berlin) von einer höheren Steuer nach dem gemeinen Wert ab- und der Wertzuwachssteuer zugewandt.



gemacht hat. — Eine kurze Uebersicht darüber wird auch eine spätere Beurteilung der praktischen Durchführung der Zuwachssteuer besonders erleichtern.

Der älteste und bekannteste Versuch ist wohl der, den die Stadt Bremen[1]) in den Jahren 1873—1878 unternommen hat. Der Aufschwung der letzten Zeit hatte damals das Land um die Stadt ausserordentlich im Preis heraufgetrieben, während die Steuer sich im wesentlichen nach einem mässigen Promillesatz — $1^1/_2{}^0/_{00}$, er wurde später, 1876, auf $2^0/_{00}$ erhöht — des agrarischen Ertragswertes belief. Durch das Gesetz vom 18. März 1873 beschlossen nun Bürgerschaft und Senat, dass der gleiche Satz hinfort von dem vermutlich zu erzielenden Preise, also vom Verkaufswerte zu berechnen sei. Diese Neuerung rief natürlich bei den Interessenten, am meisten bei den Eigentümern der noch landwirtschaftlich benutzten Grundstücke, die sich in ihren Lebensinteressen bedroht glaubten, starke Beunruhigung hervor. Man hielt ihnen entgegen, wo der Boden tatsächlich noch in agrarischer Benutzung sei, werde sich der Ertrags- und Verkaufswert regelmässig decken; im übrigen sei es nur billig, dass die Gemeinde auch an dem durch sie geschaffenen erhöhten Verkaufswerte beteiligt werde. Zum Zwecke der Schätzung wurden Generalschätzer ernannt. Jedesmal zwei von ihnen sollten die einzelnen Grundstücke taxieren, als einzige Beschwerde-Instanz sollte eine dreigliedrige Kommission des Senates, wenn nötig, endgültig die Werte festsetzen. Die Steuersätze, die so für die unbebauten Grundstücke bestimmt wurden, waren im Verhältnis zu den bisherigen nach den Taxen der einzelnen Schätzer sehr schwankend, ungemein scharf und besonders für die Landwirtschaft geradezu ruinös.

Es wurden schon hier alle die Bedenken und Einwände geltend gemacht, die überhaupt gegenüber einer Mehrbesteuerung des unbebauten Bodens vorzubringen sind. Da ist zunächst die unsichere Begrenzung des Steuerobjektes zu erwähnen. Was ist Bauplatz? Es ist zweifelhaft einmal, wo der Baugrund aufhört und der eigentlich ländliche Boden beginnt, und anderseits, welcher Boden als bebaut und welcher als unbebaut zu gelten hat. Da müssen denn die Festsetzungen immer durch ins Einzelne gehende, sich nicht aus der Natur der Sache ergebende, daher

1) Eine ausführliche Darstellung der interessanten Geschichte der Bremer Bauplatzsteuer gibt *Adickes*: Ueber die weitere Entwicklung des Gemeindesteuerwesens... S. 598 ff.

ziemlich willkürliche und schwankende Normativbestimmungen gegeben werden. — In Bremen hatte man in dieser Richtung die Schätzer nur angewiesen, »nach bestem Wissen und Gewissen zu verfahren«.

Eine weitere Schwierigkeit liegt in der grossen Unsicherheit der Taxe. In Ermangelung der nötigen Anhaltspunkte ist hier dem individuellen Gutdünken ein zu weiter Spielraum gelassen — das haben ja auch wieder in den letzten Jahren die grossen Hypothekenbankprozesse bewiesen. Mancherlei Bedenken wirtschaftlicher Natur (besonders eine grosse Härte gegen die Landwirtschaft) kommen hinzu.

Die ganz ungleichen, übertrieben hohen, besonders für den Ackerbau drückenden Taxen liessen in Bremen die Opposition immer bedenklicher steigen. In vielen Fällen war für landwirtschaftliche Grundstücke die Steuersumme höher als der Pachtertrag, verschiedentlich stellten sogar Reklamanten ihre Besitzungen der Steuerkommission zur Hälfte des angesetzten Taxwertes zur Verfügung. 1875 wurde die Bauplatzsteuer sistiert, vorläufig sollten die Abgaben wieder nach der alten Schätzung erhoben werden. Die endgültige Aufgabe des Versuchs führte eine Reihe von Gutachten hervorragender Nationalökonomen und Praktiker über die neue Steuer herbei. 1876 holte man das Urteil *Georg Hanssen*s, 1877 noch 27 weitere Gutachten ein, die sich einstimmig gegen die Bremer Bauplatzsteuer aussprachen und fast alle die völlige Rückkehr zur alten Grundsteuer nach dem Reinertrage forderten. Durch das Gesetz vom 1. Oktober 1878 wurde der Versuch dauernd aufgegeben. *Ad. Wagner*[1]) hatte damals allein von den Sachverständigen darauf hingewiesen, dass dem Versuch doch ein richtiger Gedanke innewohne, »eben der Gedanke einer Extrabesteuerung des grossen Gewinnes, der durch den Uebergang von agrarischen Grundstücken in Baustellen in der Nähe sich erweiternder Städte ohne irgend eine persönliche Leistung des Eigentümers von diesem letzteren erzielt würde«. Für die eigentlichen Baustellen forderte er »eine laufende Extrabesteuerung der unbenutzt liegen bleibenden, bloss auf die aufsteigende Baukonjunktur wartenden Baustellen und eine hohe Besitzwechselabgabe (eventuell Erbschaftssteuer) auf den Gewinn, welcher am Kapitalwert solcher Grundstücke früher oder später wegen ihres Ueberganges zur Benutzung für Bauten erzielt würde«.

1) S. Finanzwissenschaft, 2. Teil, S. 567 u. 568.



In neuerer Zeit hat man die Einführungsversuche einer Bauplatzsteuer mehrmals wiederholt, jedoch wegen der mannigfachen Schwierigkeiten ohne Erfolg. Diese neueren Versuche liegen schon mehr in der Richtung der Wertzuwachssteuer, sie haben den Vorzug vor der Bremer Steuer, dass sie die zu erhebende Quote nicht nach dem Gesamtverkaufswert des Grundstückes, sondern irgendwie nach dem durch die Allgemeinheit geschaffenen Mehrwert gegenüber den rein landwirtschaftlich benutzten Terrains bemessen.

In Preussen wollte man den Gemeinden die Erhebung einer Bauplatzsteuer durch § 27 Abs. 2 des K.A.G. ermöglichen. Dieser lautet: »Liegenschaften, welche durch die Festsetzung von Baufluchtlinien in ihrem Wert erhöht worden sind (Bauplätze), können nach Massgabe dieses höheren Wertes zu einer höheren Steuer als die übrigen Liegenschaften herangezogen werden. Diese Besteuerung muss durch Steuerordnung geregelt werden.« Gerade die Erfassung der unverdienten Werterhöhungen war die Hauptveranlassung zu dem neuen Gesetz. Nach der Begründung zum § 22, jetzt 27 des K.A.G. (Seite 185) »rechtfertigt sich eine solche Besteuerung im allgemeinen durch die Erwägung, dass solche Grundstücke regelmässig ohne Zutun des Besitzers und infolge der Veranstaltungen der Gemeinden eine beträchtliche Wertsteigerung erfahren. Der Grund der Wertsteigerung ist nicht selten, namentlich in Gemeinden mit rascher und starker baulicher Entwicklung ein überaus erheblicher, bisweilen fast unermesslicher.« »Jedenfalls wird aber hiermit den Gemeinden eine neue Steuerquelle eröffnet, welche ohne empfindlichen Druck eine billige und gerechte Vorbelastung bewirkt und einen vorzugsweise kommunalen Charakter trägt.« Die Einzelheiten der Steuer überliess man den Gemeinden, die grossen Zweifel wurden nicht behoben.

Ein Hauptbedenken, die zweifelhafte Auslegung des Begriffes »Bauplatz«, suchte man wenigstens zu beseitigen, aber grade die Begrenzung der Steuer auf die durch die Festsetzung von Baufluchtlinien in ihrem Wert erhöhten Grundstücke machte sie praktisch ganz unbrauchbar. Denn abgesehen davon, dass es eine Halbheit und fast eine Unmöglichkeit wäre, nun grade den durch den Ortsbauplan geschaffenen Mehrwert der Besteuerung zu Grunde zu legen, ist durch die enge zeitliche Begrenzung, die das Oberverwaltungsgericht dem Worte »Baufluchtlinien« gab, einer Bauplatzsteuer nach § 27 der Garaus gemacht worden. Anläss-

lich einer Klage gegen die Stadt Berlin, die kurz zuvor die Bauplatzsteuer eingeführt hatte, wurde nämlich durch Urteil vom 15. Juni 1896 festgestellt, dass eine Steuer nach § 27 K.A.G. nur an den Strassen statthaft sei, deren Baufluchtlinien nach dem Gesetz vom 2. Juli 1875 bestimmt worden wären, dass alle älteren, die sogen. historischen Strassen nicht von ihr getroffen werden dürften; denn unter »Baufluchtlinien« seien nur die nach diesem Gesetz festgestellten zu verstehen. Daraufhin wurde die Steuer in den Städten, die sie eingeführt hatten — es waren das ausser Berlin Görlitz, Paderborn, Malstatt-Burbach — wieder aufgehoben; die bereits bezahlten Beträge wurden zurückerstattet.

In jüngster Zeit hat man, in den Jahren 1904 und 1905, in ein paar kleinen Gemeinden (Rahnsdorf, Kreis Niederbarnim, und Pfaffendorf bei Ehrenbreitstein) doch wieder die Bauplatzsteuer an Hand des § 27 einzuführen gewagt. (Man erhebt von dem durch Baufluchtlinien geschaffenen Mehrwert in Rahnsdorf 0,10 M. von jedem Hundert der Wertdifferenz jährlich, in Pfaffendorf für je 3 aufeinanderfolgende Jahre 0,50 M. von jedem Hundert). Der Vollständigkeit halber sei hier noch erwähnt, dass man auch in Württemberg eine ähnliche Bauplatzsteuer gestatten wollte. Nach dem »Gesetz betreffend die Besteuerungsrechte der Gemeinden und Amtskörperschaften« von 1903 soll sich die Steuer bei den Grundstücken, denen nach dem »Ortsbauplan die Eigenschaft als Bauplätze zukommt«, dann in Prozenten nach dem Betrage bemessen, »um welchen eine dreiprozentige Rente des Verkaufswertes des Grundstücks den anderthalbfachen Betrag seines Grundsteuerkapitals übersteigt« (aus Art. 13).

Als ein geeignetes und hinreichendes Mittel, die Allgemeinheit an den Grundstücksgewinnen zu beteiligen, wird man die Bauplatzsteuer auch in dieser wichtigeren neueren Form nicht ansehen können: Einmal beschränkt sie sich ohne hinreichenden Grund doch auf einen recht geringen Teil des Bodens (nämlich den durch Fluchtlinien, den Ortsbauplan u. s. w. im Wert erhöhten); dann aber wird von ihr auch nicht ausschliesslich der Gewinner getroffen (es wird ja die gesamte bisher durch die Entwicklung herbeigeführte Wertzunahme auch bei dem späteren Besitzer des Grundstücks besteuert).

Trotzdem bedeutet die Bauplatzsteuer doch eine wichtige Etappe bei der allmählichen Herausbildung des Wertzuwachssteuergedankens. Würde durch die neue Steuer nur der von dem

jeweiligen Eigentümer gemachte Gewinn getroffen, so würde man die geschilderten Versuche nach der oben entwickelten Anschauung als eine wenn auch primitive Form der Wertzuwachsbesteuerung anzusehen haben. In der Bauplatzsteuer hat der Gedanke der Konjunkturgewinnbesteuerung am Boden zum erstenmal bei der Gesetzgebung offene Anerkennung gefunden. Jedenfalls hat man in dieser dritten Form den bisher vollkommensten Versuch der Gewinnerfassung im Wege der laufenden Besteuerung zu sehen.

Abgesehen von den direkten Steuern wird aber auch im Wege der indirekten Besteuerung der unverdiente Wertzuwachs am Grund und Boden einigermassen erfasst — durch die Umsatzsteuer beim Grundstücksverkehr.

Diese Steuer wird beim Besitzwechsel in einem bestimmten Promille- oder Prozentsatz des Verkaufswertes erhoben. Daher lässt sich eine gewisse Aehnlichkeit ihrer Wirkungen mit denen einer Zuwachsbesteuerung nicht verkennen; denn bei einer Zahlung wird somit auch natürlich eine etwa vorhandene Werterhöhung gegenüber dem früheren Verkaufspreise bis zu einem gewissen Grade besteuert.

Diese Besitzwechselabgabe ist alt und allenthalben eingeführt. Als Staatssteuer schwankt ihre Höhe in Deutschland zwischen 1 Promille in Sachsen und 5 Prozent in Elsass-Lothringen; Preussen erhebt bekanntlich (seit dem 31. Juli 1895) eine Umsatzsteuer von 1 Prozent.

Die Steuer erfreut sich ziemlicher Beliebtheit. Sie ist besonders bequem für die Behörden, weil sie recht einträglich ist und weil sie den Vorzug völliger Bestimmtheit hat und daher keine Schwierigkeiten mit der Veranlagung und Erhebung macht. — Die Zahler, rühmt man der Steuer nach, hätten sich an sie gewöhnt, sie werde ziemlich leicht getragen und wirke auch sozialpolitisch günstig. Man weist hier besonders auf das Ausland hin, auf Frankreich und Belgien, wo infolge der hohen Umsatzsteuersätze übertriebene Spekulationen unterblieben sein, Miet- und Bodenpreise sich auf einem niedrigen Niveau erhalten haben sollen[1]).

Andererseits hat diese Besitzwechselsteuer jedenfalls einen grossen Fehler, der besonders ihre Fähigkeit, die Gewinne zu erfassen, sehr zweifelhaft erscheinen lässt — ganz ähnlich dem

1) So z. B. *Jäger*, Die Wohnungsfrage, 2. Band, S. 188.

Mangel, der, wie oben betont wurde, die Steuer nach dem gemeinen Wert zur Zuwachsbesteuerung ungeeignet macht: es werden ja von der Umsatzsteuer nicht nur und nicht einmal in besonderem Masse die Grundstücke, die durch die Konjunktur im Wert erhöht worden sind, getroffen. —

Getroffen werden ja alle Umsätze, gleichviel ob sie Gewinn oder Verlust bringen, so dass nicht nur auf Art, Höhe und Schnelligkeit, sondern sogar auf das blosse Vorhandensein von Wertzunahmen keine Rücksicht genommen wird. Die ältere Begründung der Umsatzsteuer, wie sie sich z. B. bei *L. v. Stein*[1]) findet, dass bei einem jeden Geschäfte ein Gewinn vorhanden sein müsse — sonst würde kein Besitzwechsel stattfinden — und daher präsumiert werden dürfe, ist denn auch in neuerer Zeit zurückgetreten. An ihrer Stelle ist jetzt die Ansicht vorherrschend, dass die Steuer, wie die Verkehrssteuern überhaupt, die Lücke zwischen Einkommen- und Ertragssteuer auszufüllen, die flüssigen, sich sonst leicht der Besteuerung entziehenden Mittel zu treffen habe.

Immerhin mag eine niedrig gehaltene Umsatzsteuer unter Umständen (wenn z. B. die Besitzsteuern noch mangelhaft ausgebildet sind) ziemlich harmlos, ja sogar nötig sein. In einem gut entwickelten Steuersystem scheint eine hohe Besitzwechselabgabe, die auf die persönliche Leistungsfähigkeit keine Rücksicht nimmt, immerhin recht bedenklich. Es ist nicht auffallend, dass die Immobiliarumsatzsteuer daher wachsendem Widerstand und mannigfaltigen Aenderungsvorschlägen[2]), die sie mehr auf die Wertzunahmen beschränken wollen, begegnet.

Jedenfalls ist eine rohe Steuer auf die Gesamtumsätze noch um so ungeeigneter, in rationeller Weise die Zwecke einer Wertzuwachssteuer zu erfüllen, als nach der üblichen Handhabung die Erhebung nicht nur bei dem Verkäufer, sondern in der Regel wenigstens teilweise auch beim Käufer erfolgt, bei dem kein schon erzielter, sondern höchstens ein Erwartungsgewinn in Frage kommen kann.

Eine klare, individualisierende Gewinnbesteuerung, deren Einführung noch dadurch erleichtert wird, dass sich die Abgaben

---

1) S. Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Leipzig 1871, S. 276.

2) Vgl. z. B. *Croner*, Der Grundbesitzwechsel in Berlin u. seinen Vororten, Berlin 1906, S. 89 ff.

beim Besitzwechsel in Deutschland in ziemlich engen Grenzen halten, kann die Umsatzsteuer also nicht ersetzen.

Schliesslich ist noch ein weiterer Weg bemerkenswert, den man beschritten hat, um die durch die Tätigkeit und auf Kosten der Allgemeinheit den Grundstücksbesitzern zufliessenden Vorteile dieser wieder zu erschliessen. Auch ausserhalb der steuerlichen Erfassung hat man die Gemeinden heranzuziehen gesucht, nämlich durch die Erhebung von Kostenbeiträgen zu den Einrichtungen, durch die der Grund und Boden wertvoller wird — durch »Bettermentabgaben«, wie man sie im Gegensatz zur Steuer vom unverdienten Wertzuwachs, vom »unearned increment«, genannt hat.

Um den Zweck, den man mit der Bettermentabgabe verfolgt, klar zu machen, sei hier § 1 der Charlottenburger Ordnung der Interessenten-Beiträge vom 20. März 1902 wiedergegeben:

»Behufs Deckung der Kosten für die durch das öffentliche Interesse erforderte Herstellung

1. von Verbreiterungen ganzer Strassen oder einzelner Strassenteile mit Ausnahme der im Zuge der Strassen vorhandenen Brücken;
2. von freien Plätzen;
3. von öffentlichen Parks innerhalb des bebauten Stadtbezirks;
4. von Brücken;
5. von Strassenüberführungen und Unterführungen nebst den erforderlichen Rampen und Zugangswegen, durch welche neue Verkehrswege geschaffen werden,

haben diejenigen Grundeigentümer, denen aus solchen Veranstaltungen besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Kostenbeiträge nach Massgabe dieser Vorteile zu leisten.« Es handelt sich hier also um Abgaben, wie sie seit langem in vielen Staaten unter verschiedenen Namen — als Interessenten-, Adjacentenbeiträge, Betterment tax, special assessments — üblich sind. Am ältesten ist die Durchführung dieser Beiträge in Amerika und England[1]; besonders in Amerika besteht ein grosser Apparat zu ihrer Feststellung, hier haben sie in den Gemeinden eine bemerkenswerte Bedeutung: sie bringen einen ansehnlichen Teil des Einnahmesolls auf. — In Einzelgesetzen finden sich in Deutschland vielfach ähnliche Gedanken, wir verweisen auf das preuss.

1) S. z. B. *Hallgarten*, Die kommunale Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses in England, Stuttgart 1899.

Deichgesetz von 1848, das Gesetz betreffend die Anlegung von Strassen und Plätzen von 1875 u. s. w. Auch in deutschen Städten hat man schon häufig derartige Interessenbeiträge erhoben auf Grund der bestehenden Gesetze, wie auch auf besondere Beschlüsse oder Vereinbarungen mit den Grundbesitzern hin, bei Bahnen, Markthallen, Strassendurchbrüchen, der Niederlegung von Festungen u. s. w. Den Weg dazu hat das preussische K.A.G. in seinem § 9 wieder geebnet. Demnach können nämlich Gemeinden bei Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, denen hierdurch besonders wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Beiträge nach den Vorteilen erheben«, sie müssen es, wenn andernfalls die Kosten durch Steuern zu erbringen wären.

Eine planmässige Durchführung an Hand fester Regulative ist bei uns nur ganz vereinzelt versucht worden. Interessante neuere Versuche an Hand des § 9 (K.A.G.) sind in Frankfurt a/M. und Breslau gemacht worden. In Frankfurt beschloss die Stadtverordnetenversammlung im Mai 1905 bei Freilegung einer Strasse (der Kälbachergasse) zum erstenmal eine beträchtliche Summe (279400 M., mehr als die Hälfte der Kosten) von den Anwohnern zu erheben. Die Beiträge wurden gemäss der Lage der Grundstücke und der daher zu erwartenden Werterhöhung für den laufenden Meter Front mit 400—1200 M. erlegt.

Dass diese Kostenbeiträge dem Ziele der Gewinnerfassung sehr nahe kommen, ist klar; man hat sie mit Recht als Gegenstück zur eigentlichen Zuwachssteuer bezeichnet. Aber ein doppelter Unterschied und, wie es uns scheint, Nachteil der Bettermentabgaben gegenüber der Steuer von unearned increment — nicht unähnlich dem Fehler, den die Bauplatzsteuer als Gewinnsteuer aufweist — ist doch festzustellen: Zunächst ist ihre Fähigkeit, die Gewinne zu beschneiden, sehr eng eingekreist; sodann aber hält sie sich nicht allein an den Gewinner und kann daher auch sehr wohl unberechtigter Weise erhoben werden.

Die Wertzuwachssteuer — das ist der Gegensatz — soll die durch allgemeine Umstände herbeigeführten Wertsteigerungen durch eine nachherige Steuer wieder zum Teil einheimsen, die Bettermentabgabe soll die infolge spezieller Verbesserungen des Grundstückes oder der ganzen Gegend zu erwartende Werterhöhung durch vorherige Kostenbeiträge der Gemeinde zugänglich machen. Sie erfasst daher nur einige

wenige Fälle des Wertzuwachses, sie trifft sie also auch nicht mit vollkommener Sicherheit und Genauigkeit, sondern nur mit Wahrscheinlichkeit.

Prinzipiell lässt sich manches für die Kostenbeiträge sagen, so besonders, dass sie durchweg Gewinne erfassen, die augenscheinlich nicht dem Einzelnen, sondern nur der Allgemeinheit zu verdanken sind. Praktisch ist ihre Durchführung ausserordentlich schwer und daher noch so selten. Werden bei bestimmten Anlässen die Grundbesitzer in fest bestimmter Höhe herangezogen, wie z. B. bei den Strassenbaukosten, so ist die Sache ja ziemlich einfach. Anders aber die systematische Durchführung bei allen speziellen Verbesserungen der Stadt. Da ist die Abwägung, welchen Vorteil der einzelne Grundbesitzer haben wird, nach welchem Massstab dieser zu messen ist, welche Vorteile die in Betracht kommenden Grundbesitzer im Verhältnis zu einander und im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung haben, doch sehr problematisch. Immerhin mögen die Bettermentbeiträge einer Stadt manche gerechtfertigten Einnahmen sichern. Ersetzen können sie eine Wertzuwachsbesteuerung, die ja alle werterhöhenden Momente in den erfolgten Steigerungen treffen will, nicht. —

Ueberblickt man die Versuche, die Bodengewinne zu gunsten der Allgemeinheit zu erfassen, so erkennt man, dass der Gedanke der Wertzuwachssteuer nicht etwa gegenwärtig ganz unvorbereitet in die Erscheinung tritt, dass es sich nicht um ein neues, ausgeklügeltes Experiment handelt. Seit langem sah man, dass in den Bodengewinnen ein geeignetes, ansehnliches Steuerobjekt vorlag, und suchte auf verschiedenen Wegen die gesunde Idee zu verwirklichen, ohne ihr freilich ganz gerecht zu werden. Der historischen Entwicklung nach hielt man sich zuerst an die einfache rohe Umsatzsteuer, kam aber dann doch nach und nach zu einer feineren und klareren Ausgestaltung.

Indem man periodisch und unperiodisch die Gewinne am gesamten Boden (Steuer nach dem gemeinen Wert, Umsatzsteuer) oder an einer eng umschriebenen Kategorie des Bodens (Bauplatzsteuer, Bettermentabgabe) erfassen wollte, ging man entweder nicht nur gegen die wertvoller gewordenen Grundstücke, sondern auch gegen alle anderen vor, oder aber man traf nur eine ganz geringe Anzahl von Grundbesitzern, diese aber auch mitunter dann, wenn sie tatsächlich keinen Gewinn erzielten. Wollte man diese Hauptfehler meiden, so kam man mit innerer Notwendigkeit

zu einer Steuer, die den Zuwachs nachdrücklich, nur bei den Gewinnenden und nicht nur nach einem zufälligen Merkmal erfassen würde, so kam man eben zu der reinen Wertzuwachssteuer. Sie stellt den besprochenen Erfassungsformen gegenüber mit Bezug auf das Problem der Gewinnbeteiligung die von den Schlacken befreite höhere Form dar. —

Im folgenden soll allein die Wertzuwachssteuer der Gegenstand der Untersuchung sein; sie soll zunächst einer prinzipiellen Würdigung nach allen Seiten unterzogen werden. Dabei wird sich eine genaue Scheidung der einzelnen Gesichtspunkte wie auch überhaupt der Beurteilung nach der prinzipiellen und der praktischen Seite hin nicht immer durchführen lassen. Auf sie wird weniger Wert zu legen sein als auf die Wahrung des sachlichen Zusammenhanges, auf eine objektive Prüfung der Vorzüge und Nachteile der neuen Steuer unter möglichster Berücksichtigung der mannigfachen Einwände ihrer Gegner.

III.

Die prinzipielle Bedeutung der Wertzuwachssteuer.

§ 4. Die finanzielle Bedeutung der Wertzuwachssteuer.

Ist die grosse Finanznot ein massgebender Wegweiser zu der Wertzuwachssteuer, so sind auch ihre nach dieser Seite hin zu erwartenden Wirkungen ihrer Wichtigkeit wegen an erster Stelle zu betrachten. Ohne reichlichen Ertrag würde eine so wesentliche Neuerung gewichtigen Bedenken begegnen [1]). Nun herrscht freilich bei den Beurteilern der Wertzuwachssteuer eine erfreuliche Einstimmigkeit über den finanziellen Effekt ihrer Durchführung. Diese Wirkung ist ja nicht zu verkennen. Schon die zu Beginn dieser Ausführungen gegebenen Beispiele unverdienter Gewinne lassen einen Schluss auf die Ertragsfähigkeit zu, wenn man bedenkt, dass man vorschlägt, die Steuer in einer Höhe von 50% und mehr, in der Regel aber von 20, 25, 30% des Zuwachses zu erheben. Die Höhe und Art der Erhebung würde natürlich den Ertrag wesentlich bedingen, dass aber auch bei mässig gehaltenen Sätzen den Kommunen ein höchst willkommener Geldstrom zufliessen würde, ist klar.

Genaue Angaben über die zu erwartenden Einnahmen, wie sie für die Beurteilung der Wertzuwachssteuer zu wünschen wären, würden aber nur durch eine genaue Statistik der Gewinne am gesamten Grund und Boden ermöglicht werden können. Grundwertkataster für den Staat, Bodenstatistiken für die einzelnen Städte zur Kenntnis der Wertzunahmen und -Abnahmen, der Besitzdauer u. s. w. sind daher eine bedeutsame Forderung für die Zukunft. Das oft bedauerte Fehlen einer solchen Bodenwertstatistik lässt aber nur eine ganz allgemeine Vorstellung der hier

1) Wenn man freilich auch allenthalben die soziale Seite der Steuer in den Vordergrund zu stellen pflegt.

in Betracht kommenden Summen zu. Die Erträge würden wie die Gewinne am Grund und Boden selbstverständlich nach Staat und Gemeinde recht verschieden ausfallen. Sicher kommen grosse Summen in Frage. Man denke z. B. an die Entwicklung unserer grossen Städte, an die Gewinne, die bei Einführung der Steuer im Jahre 1870, also vor der Stadterweiterung, der Stadt Köln zugeflossen wären, oder auch an die Entwicklung Berlins und so vieler anderer Städte seit der gleichen Zeit. Ein, wenn auch nur oberflächliches Bild der Werte, um die es sich handelt, können immerhin auch die hier und da vorhandenen Schätzungen der Preisentwicklung am Grund und Boden geben. Es kann sich dabei nur um Näherungswerte handeln, die wir überdies wegen des Mangels an Belegen in keiner Weise nachzuprüfen vermögen. Der Bodenwert vor Berlin ist nach *P. Müller*[1]) in den Jahrzehnten 1870—1890 um $3^1/_2$ Milliarden M. gestiegen. Bei gleichem Steigen der Nachfrage würde in jedem Jahr eine weitere Zunahme des Wertes um 175 Mill. M. in Aussicht stehen. Der Wert des gesamten Grund und Bodens von Berlin, der sich aus dem kapitalisierten Ertrage der Steuern ergibt, wird für 1902 auf gegen $7^1/_5$, 1903 auf gegen $7^3/_5$ Milliarden M. geschätzt[2]). Nach einer summarischen Berechnung *P. Voigts*[3]) beträgt die von 1887—1898 eingetretene Wertsteigerung allein der Berliner Vororte nicht weniger als rund 1 Milliarde M. In allen deutschen Grossstädten zusammen ist nach *Müller* der Bodenwert von 1878—1898 von $1^1/_2$ auf 9 Milliarden M. gestiegen. Die jährliche Steigerung würde also 270 Mill. M. betragen. *Jäger*[4]) vermutet, dass der Gesamtbetrag des Wertzuwachses im Deutschen Reich (Flachland wie Städte) im Jahre etwa $^1/_2$ Milliarde M. betrage. —

Es ist einleuchtend, dass je nach der Entwicklung der Stadt die Zunahme keineswegs gleichmässig erfolgt. Die Wertsteigerung des Bodens geht vielmehr — alle Untersuchungen beweisen das — in einer starken Wellenbewegung allmählich aufwärts. Die Gestaltung in den letzten Jahrzehnten stellt im Einklang mit der Ansicht anderer Beobachter *Mangoldt*[5]) so dar: »Der Grund-

---

1) Wohnungsnot und Grundrente (Conrads Jahrbücher für Nat. und Stat. 1902 S. 43.

2) Norddeutsche allgemeine Zeitung vom 10. Jan. 1906.

3) Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin u. seinen Vororten S. 143.

4) Wohnungsfrage, Bd. II, S. 187.

5) Die städtische Bodenfrage, Göttingen 1904, S. 7.

stückswert ist gestiegen in den 60er Jahren, dann rapid in die Höhe gegangen in den 70er Gründerjahren; er ist dann stark gefallen in der zweiten Hälfte der 70er Jahre, hat sich langsam erholt in den 80er Jahren; ist wieder in den 90er Jahren stark hinaufgeklettert, bis wir 1895/99 wieder eine kolossale Steigerung bekommen haben; nunmehr ist er wieder sehr stark gepurzelt.«

Diese wechselnde allgemeine Entwicklung in Verbindung mit den lokalen Schwankungen der Stadt wie des einzelnen Grundstücks werden natürlich auch bei einer Wertzuwachssteuer ein gewisses, mitunter sehr starkes Schwanken der Erträge hervorrufen — das ist ein häufig vorgebrachter Einwand. Sie würde genau die allgemeine Lage widerspiegeln und grade, wenn diese schlecht ist und Erträge am notwendigsten sind, würde sie am wenigsten erbringen. Da die Wertzuwachssteuer zuweilen recht grosse Erträge liefern könnte, und die Gemeinden sich anderseits gewiss gern auf dies willkommene Hülfsmittel verliessen, so könnte allerdings hier und da eine sehr unliebsame Unruhe im städtischen Etat entstehen.

Ein anderes Bedenken leitet *Ad. Weber*[1]) — der so ziemlich alle Einwände gegen die Wertzuwachssteuer zusammengestellt und am klarsten formuliert hat — aus der Ertragsfähigkeit der neuen Steuer ab. Er meint, sie »wirke gerade dort, wo der Wertzuwachs besonders hoch sei, auf künstliche Steigerung der Bodenwerte hin«. Denn wird die Steuer eingeführt, so kommen grosse Summen ein, hat man viel Geld, so werden entweder die Steuern herabgesetzt oder Aufwendungen zum allgemeinen Wohl in grossem Massstabe eingeleitet, wegen dieser Vergünstigungen kommt neuer Zuzug zur Stadt, neue Nachfrage nach dem städtischen Boden, Steigen der Preise; es kommen wieder grosse Summen mit der Steuer ein u. s. w. im Kreislauf ohne Ende. Steigen der Mieten, Erweiterung des Gegensatzes der Stände, der Städte gegeneinander und gegen das flache Land wären nach *Weber* die Folgen.

Beide Einwände, sowohl der der schwankenden Erträge wie der der künstlichen Preissteigerung, könnten durch eine zweckmässige Anlage der Beträge wesentlich an Bedeutung verlieren; der erstere könnte gänzlich behoben, der zweite immerhin gemildert werden. Es wäre nämlich zu fordern, dass die Wertzuwachssteuer nicht für die Deckung der laufenden Ausgaben, sondern

---

1) S. Ueber Bodenrente u. s. w. S. 194; Ueber städtische Bodenreform S. 158.

mehr für die ausserordentlichen, aber mit Sicherheit vorauszusehenden verwandt würde[1]). Es wäre also für die Stadt die Ansammlung der Erträge zu einem Fond für diese Zwecke zu empfehlen; die Fondsansammlung an sich ist ja ein oft angeratenes, praktisch erprobtes Mittel, die Kommunen, die schon mit den laufenden Ausgaben ihre Not haben, vor völliger Ratlosigkeit gegenüber plötzlich eintretenden grossen Bedarfsfällen zu schützen.

Was im übrigen den Einwand *Weber*s betrifft, so möchten wir ihm keine sehr grosse Bedeutung beimessen. Die gleichen Gedankengänge kann man schliesslich bis zu einem gewissen Grade gegen jede Aufbesserung der städtischen Finanzen einwenden. Grade darin liegt ein Grund mehr, durch eine Wertzuwachssteuer eine etwaige Miet- und Preissteigerung der Allgemeinheit zugänglich zu machen. Mit zunehmender Durchführung der Steuer in immer mehr Gemeinden würde der anormale Zuzug und damit auch das Bedenken an Kraft verlieren. Am wenigsten aber würden sich wohl durch die Befürchtung der Folgen übergrosser Erträge die städtischen Verwaltungen von der Einführung der Zuwachssteuer abhalten lassen.

Wenn soeben auch die Sammlung der Einkünfte in entsprechenden Fonds befürwortet wurde, ist anderseits die Festlegung der Steuererträge zu bestimmten Zwecken wohl kaum zu empfehlen. Je nach den wirtschaftlichen Anschauungen der Beurteiler sind mancherlei Zwecke vorgeschlagen worden, für die man die Einkünfte verwenden soll. So will z. B. *Pabst*[2]) neuerdings die Erträge zum Teil zur Herabsetzung der Gebäudesteuer benutzt wissen, nach dem bayerischen Antrag Jäger-Schirmer sollte die Gemeinde die Einkünfte »zur Förderung des Wohnungswesens der minderbemittelten Klassen«, »der Staat teils für raschere Tilgung der Bodenzinse, teils zu Wohnungszulagen an die staatlichen Beamten und Bediensteten« verwenden. Der badische Antrag *Zehnter* und Genossen wollte die Gemeinden verpflichten, »die Einnahmen aus diesen Abgaben zu sozialen Zwecken, namentlich zur Beschaffung billiger Wohnungen für mittlere und kleine Wohnungs-

1) Zumal in den kleinen Gemeinden würde die Wertzuwachssteuer wie die einfache Umsatzsteuer einen relativ hohen Betrag des Einnahmesolls erbringen können und würde daher gerade hier wie die Umsatzsteuer (vgl. *Croner*, Der Grundbesitzwechsel in Berlin und seinen Vororten, Berlin 1906, S. 89—92) zweckmässigerweise nicht in den ordentlichen Etat einzustellen sein.

2) Gewinnsteuer oder Grundsteuer nach dem gemeinen Wert, S. 31.

bedürfnisse zu verwenden«[1]. Wenn eine solche Benutzung der Erträge nach den Umständen recht angebracht sein mag, so erscheint es doch nicht zweckmässig, in dieser Hinsicht einen lästigen Zwang anzuwenden. Warum soll man aber nicht auch die Steuer von dem Wertzuwachs, der durch Theater, Schulen, Wegebau u. s. w. geschaffen ist, wieder für ähnliche allgemeine Zwecke verwenden? Warum sollen nicht regelmässig die gesamten Bürger, die ebenfalls zu den Werterhöhungen beigetragen, die Grundbesitzer, die die Steuer gezahlt haben, daran teilhaben können?

Sicher würden bei neuem Geldzufluss die Gemeinden ihren Aufgaben besser gerecht zu werden vermögen. Die Vorteile grösserer Finanzkraft würde eine Wertzuwachssteuer wohl manchen Gemeinden bringen. Man mag es bedauern, und es ist vielfach bedauert worden, dass die Steuer nicht etwa vor ein paar Jahrzehnten eingeführt worden ist, aber es ist nicht einzusehen, warum man sie dann nicht auch heute billigen soll. Grade die Städte, die wegen der Vielseitigkeit ihrer Betätigungen, wegen der Grösse ihrer Ausgaben die neuen Mittel am nötigsten haben, würden sie im allgemeinen am sichersten erwarten können. Allerdings würde neben dem regelmässigen Steigen der Preise und der Steuererträge auch hin und wieder ein Rückgang eintreten. Aber bei steigender Kultur, bei zunehmender Bevölkerung, wie sie in Deutschland ja zu konstatieren ist, würden neue, dauernde Einnahmen zu gewärtigen sein.

§ 5. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Wertzuwachssteuer.

Ueberblickt man die Ansichten, die in Bezug auf die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Wertzuwachssteuer geäussert worden sind, so findet man in dieser Hinsicht ausserordentliche Gegensätze. Und doch ist natürlich die Beurteilung ihrer wirtschaftlichen Folgen von ausschlaggebender Bedeutung. Ist die Steuer imstande, die Uebelstände, die das unnormale Steigen der Grundstückspreise im Gefolge hat, zu beseitigen, ohne selbst wieder überwiegende Nachteile herbeizuführen? Die Antwort auf diese Frage fällt gemäss der Stellung der Beobachter zur Bodenfrage überhaupt ganz verschieden aus — von denen, die sie fast

---

1) Für die Daten der hier und im folgenden erwähnten Parlamentsberatungen betreffs der Wertzuwachssteuer verweisen wir auf die Zusammenstellung in § 2.

für das Lösungsmittel der sozialen Frage halten, bis zu denen, die in ihr die wirtschaftlich schädlichste aller Steuern sehen.

Wenn die neue Steuer nicht nur finanziell einträglich, sondern auch sozialpolitisch günstig wäre, wenn sie auf eine richtigere Verteilung des Volksvermögens einzuwirken vermöchte, so wäre das ja sehr erfreulich. Auch wenn man den Hauptzweck der Steuern nicht in der Erreichung sozialpolitischer Ziele sieht, wäre eine solche Nebenwirkung sehr wünschenswert. Aber es ist von vorneherein anzunehmen, dass eine Zuwachssteuer, die immerhin nur eine mässige Quote des Gewinns erfasst, kaum bedeutende wirtschaftliche Umwälzungen herbeiführen wird. Vor der hier naheliegenden Ueberschätzung nach der einen oder anderen Seite hin wird man sich besonders zu hüten haben. So handelt es sich auch bei unserer Betrachtung mehr um Tendenzen der wirtschaftlichen Entwicklung bei Einführung der neuen Steuer als um sicher zu berechnende, schwerwiegende Aenderungen. Nachdem an anderer Stelle gezeigt wurde, dass bei zunehmender Bevölkerung und steigender Kultur die Nachfrage nach Grund und Boden mit Naturnotwendigkeit zunehmen muss, ist hier zu prüfen, wie denn wohl durch die Wertzuwachssteuer das Angebot beeinflusst wird.

Die Wertzuwachssteuer entzieht dem Grundeigentümer einen Teil des unverdienten Gewinnes und führt ihn der Allgemeinheit zu.

Aus dieser Tatsache folgt zunächst, dass die Steuer allen denjenigen entgegenwirken wird, die sich auf das Gewinnmachen am Grund und Boden verlegen, also vor allem den Spekulanten. In dieser Ansicht ist man einig, dagegen gehen die Meinungen über Wert und Unwert der Grundstücksspekulation selbst weit auseinander. Ihre zahlreichen Gegner sagen ihr nach, sie halte den Boden zurück und monopolisiere ihn, oft bilde sie einen eisernen Ring um die Liegenschaften, verteuere und verschlechtere damit die Wohnungen. Als typisch sei hier eine Aeusserung *Eschweges*[1]) wiedergegeben: »Es ist das Wesen der Spekulation, den Tatsachen vorauszueilen, und indem sie schon jetzt mit der sicheren Wahrscheinlichkeit rechnet, dass in 20 Jahren sich die Bevölkerung der grossen Städte vermehrt haben wird, kauft sie die noch unbebaut liegenden Terrains und wartet. Das Bedürfnis nach Boden

1) Privilegiertes Spekulantentum. Zitiert nach *Jäger*, Bd. II, S. 165.

wächst, sie wartet. Die Mieten im Zentrum steigen und drängen die Bevölkerung an die Peripherie, sie wartet. Der Staat baut Vorortbahnen; die Spekulation begrüsst dies mit einem weiteren Aufschlage ihrer Forderungen. Die Gemeinde kanalisiert, pflastert, was könnte natürlicher sein, als dass die Spekulation ihre Ansprüche erhöht. Sie wartet und wartet, um so grösser ist ihr Gewinn. Und so gleicht die grossstädtische Bevölkerung einen Tantalus«. Immer wieder betont man auch die Schäden eines leichtsinnigen unfähigen Bauunternehmertums, sowie die Nachteile, die der Allgemeinheit durch die vielfachen Bauschwindeleien erwachsen.

Durch die Spekulation sagt man, werde die Mietssteigerung zu einer Schraube ohne Ende; wie ein Schwamm absorbiere sie jede Aufbesserung in der Lage der Mieter, jede Gehalts-, jede Lohnerhöhung, jedes Trinkgeld. Daher fordert man vielfach in starken Ausdrücken ihre Bekämpfung. Der Staat solle »mit einem Glüheisen das wuchernde Geschwür Bodenspekulation ausbrennen« (*Oppenheimer* auf dem Frankfurter Wohnungskongress 1904). In dem Kampf gegen die Spekulation hält man dann auch die Wertzuwachssteuer für ein geeignetes Mittel, das zwar »diesen die Volkswohlfahrt bedrohenden Drachen nicht töten« aber »ihm doch einige Giftzähne ausbrechen[1])« könne. Diese Wirkung der neuen Steuer schätzt auch *Ad. Wagner*[2]) an ihr: »Dies« (gemeint ist die Erledigung eines wichtigen Stücks der städtischen Bodenpolitik durch die Wertzuwachssteuer) »namentlich durch Erschwerung der Bodenspekulation, die ja bei uns — und wo mehr als in Berlin und seiner Umgebung — zum Bodenwucher ausgeartet und ein fressender Krebsschaden geworden ist«.

In vielen Fällen mögen solche Auffassungen ja wohl zutreffen — wenn man auch die Schädlichkeit der Spekulation oft genug übertrieben hat. Das Steigen der Preise an sich ist ja eine ganz natürliche Erscheinung und würde auch ohne die Spekulation erfolgen (das ergibt sich schon aus einer Analyse der Wertsteigerungen nach der Grundrententheorie; siehe oben § 2). Immer mehr wird aber auch anerkannt, dass die Grundstücksspekulanten nicht stets die Schmarotzer sind, als die man sie oft hinstellt, dass sie eine wichtige wirtschaftliche Mission zu erfüllen haben, indem sie die Initiative zur Erschliessung und Bebauung des

1) *Köppe*, Die Zuwachssteuer S. 10.

2) Die finanzielle Mitbeteiligung S. 51.

Landes ergreifen, den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage schaffen, das Risiko übernehmen. Man erkennt auch, dass die Erfolge nicht so übertrieben gross, die Gefahren dagegen viel grösser sind, als man das darzustellen suchte. Die Erfahrung, wie manche neuere Untersuchungen[1]) haben gezeigt, dass das Zurückhalten des Grund und Bodens, dass das Einheimsen der grossen Gewinne vielmehr bei den kleineren Urbesitzern der noch ländlichen Grundstücke zu erfolgen pflegt. Leuten, wie den »Millionenbauern« Berlins, wie manchem der Kölner »Kappesbauern« fällt der goldene Segen in erster Linie in den Schoss. Die Möglichkeit überhaupt, die Preise beliebig zu steigern, liegt für die Spekulanten doch nur in seltenen Fällen vor, da, wo sich durch die natürliche Lage oder den Lauf der Entwicklung ein wirkliches Monopol herausgebildet hat. Grössere Terraingesellschaften, die mit dem Zinsverlust, die auch mit den Dividenden ihrer Aktionäre zu rechnen haben, begnügen sich in der Regel mit kleineren Gewinnen bei grossen Umsätzen. Gerade bei ihnen ist häufig Verständnis für die Interessen und Bedürfnisse des Publikums zu finden.

Es besteht demnach die Notwendigkeit, bei Inanspruchnahme der unverdienten, oft so bedeutenden Gewinne doch den Unternehmungsgeist nicht zu unterzudrücken. Der Gedanke kam auch in Köln, wo man der unmittelbar bevorstehenden Entfestigung wegen ein ganz besonderes Interesse an der Erhaltung der Baulust hat, bei der Beratung der Wertzuwachssteuer zum Ausdruck: »Es liegt der Verwaltung und der Kommission«, sagte in der Stadtverordnetensitzung vom 23. Februar 1905 der Beigeordnete Schmitz, »durchaus fern, eine von grossen und weiten Gesichtspunkten getragene Spekulation zu unterbinden, eine Spekulation beispielsweise, die weite Geländestreifen der Bebauung erschliesst. Das wäre ja ganz falsch«.

Dass ein solcher grosszügiger, wirtschaftlich förderlicher Grundstückshandel durch die Wertzuwachssteuer nicht unterbunden wird, scheint uns ziemlich klar. Die Steuer lässt ja das Eigentum am Grund und Boden unbehelligt, sie greift nicht in Handel und Wandel ein. — Da sie nur die Gewinne trifft, ist auch nicht einzusehen, warum durch sie die Beleihbarkeit der Terrains sinken sollte, wie das oft behauptet wird. Auch eine

1) S. z. B. *Mangoldt*, Die städtische Bodenfrage, Göttingen 1904; *Weber*, Ueber Bodenrente u. s. w.

gesunde Spekulation braucht von einer vorsichtigen, den örtlichen Verhältnissen angepassten Einführung der Steuer nicht viel zu fürchten. Andererseits dürfte die Wertzuwachssteuer, die dem Bodeneigentümer doch einen mehr oder minder grossen Gewinnteil entzieht, immerhin einen zweckmässigen Druck auf seine Entschliessungen ausüben. Bei Bauterrains wird die Steuer eine Beschleunigung der Umsätze, auch mit kleinerem Nutzen, sowie eine schnellere Bebauung begünstigen, zumal wenn mit der Gewinnhöhe die Steuersätze progressiv steigen. Jedenfalls erscheinen die Befürchtungen, die Zuwachssteuer werde die Baulust ertöten, unbegründet. Wenn erforderlich, stände ja auch einer Mehrbesteuerung des unbebauten Geländes gegenüber dem bebauten nichts im Wege. Der Vorteil des Zurückhaltens und Liegenlassens würde dadurch sehr vermindert, besteht irgendwo tatsächlich ein Monopol für die Grundbesitzer, versuchen die Spekulanten, den Boden mit einem unlöslichen Ringe zu umklammern, so wird die Durchführung für sie jetzt unrentabler und schwieriger.

Was die Hausgrundstücke angeht, so wäre es da sehr erwünscht, eine grössere Stabilität im Besitz zu begünstigen. Die wachsende Mobilisierung unserer Heimstätten ist ja eine bekannte Tatsache. In Berlin[1]) z. B. haben 1900 1565, 1901 1487, 1902 1701, 1903 1829, 1904 1878 bebaute Grundstücke ihren Besitzer gewechselt. Die Zahl derjenigen, die im eignen Hause wohnen können, ist ausserordentlich klein geworden. Dass diese Erscheinung in mancher Hinsicht bedenklich ist, wird nicht zu verkennen sein. *Wagner*[2]) sagt einmal ganz richtig: »Die Auffassung, als ob man Häuser nur besässe, um sie morgen zu verkaufen, halte ich für sozial schädlich«. Die Sesshaftigkeit auch der Städtebewohner zu fördern, ist daher sehr erwünscht — jedenfalls wäre eine weitere Mobilisierung des Hausbesitzes, wie man sie oft von der Wertzuwachssteuer erwartet, sehr vom Uebel.

Aber gerade der Hausbesitzer, der sein Haus als Grundlage seiner Produktion oder als Wohnung benutzt, wird von der neuen Steuer wenig angefochten werden. Wenn er dann auch einmal von dem wirklich erzielten Gewinn etwas abgeben muss, so wird ihn das nicht sehr schmerzen. Für ihn, der ja auf das Profitmachen am Boden nicht ausgeht, hat die Steuer daher wenig

1) Nach der Nordd. Allg. Zeitung vom 10. I. 1906.

2) Wohnungsnot und städtische Bodenfrage (Soziale Streitfragen, Heft 11) S. 23.

Bedeutung. Ja bei zweckmässiger Ausgestaltung, wenn man nämlich, wie das durchaus angebracht wäre, bei längerer Besitzdauer eine geringere Gewinnquote der Allgemeinheit zugänglich machte, könnte sie ihn eher noch veranlassen, an seiner Scholle festzuhalten. Gerade der reelle Hausbesitz braucht eine Gewinnsteuer am Boden am wenigsten zu scheuen. Wir möchten uns da auf das beachtenswerte Zeugnis einer gewiss unparteiischen Seite berufen. In dem letzten Jahresbericht der Westdeutschen Bodenkreditanstalt, der angesehenen Kölner Hypothekenbank, heisst es: »Die Unruhe, die sich weiter Kreise der Grundbesitzer wegen der in einigen städtischen Gemeinden zur Einführung gelangten und in anderen zur Einführung beschlossenen Wertzuwachssteuer bemächtigt hat, erachten wir für nicht begründet. Nach unserem Dafürhalten ist die Steuer ein geeignetes Mittel, die ungesunde Grundstücksspekulation einzudämmen. Sie beruht auf der Beachtung verdienenden Erwägung, dass der Gewinn, der nicht so sehr eine Folge des eignen Verdienstes als vielmehr der kräftigen Entwickelung der Gemeinde ist, auch zum Teil zur Erleichterung der kommunalen Steuerlast Verwendung zu finden hat«.

Wenn im Laufe der Zeit durch die Wertzuwachssteuer die Preistreiberei gehemmt, der Anreiz zum Preissteigern, überhaupt das Streben nach Grundstücksgewinnen verringert und damit Verteuerung des Grund und Bodens verlangsamt würde, so wäre das volkswirtschaftlich sehr erfreulich. Sollte auf diese Weise der Ertrag der Steuer dann einmal ein wenig abnehmen, so wäre das kein Schaden; ganz aufhören würden die Werterhöhungen ja wohl nie. Aber auf gesunderer Grundlage könnte sich schliesslich der Prozess der Wertzunahme des Grund und Bodens gleichmässiger und natürlicher vollziehen. — Es wird also unserer Ansicht nach die Wertzuwachssteuer die Tendenz haben, eher verbilligend auf die Miet- und Bodenpreise einzuwirken.

Damit wird freilich eine Aenderung der Güterverteilung erfolgen; in der einen oder anderen Weise können ja die Gewinne der Bodeneigentümer geschmälert werden. Darin läge aber doch noch keineswegs, wie das hier und da behauptet wird, eine Minderung des Volksvermögens. Diese Gewinne sind durchaus nicht die Folge irgend einer Verbesserung, einer Produktivitätssteigerung des Bodens, sie werden nur durch eine Verschiebung der Gesamtgütermasse hervorgerufen. Was die einen gewinnen, verlieren die anderen. Die Kehrseite der grossen Grundstücks-

gewinne sind die steigenden Ausgaben aller anderen Volksklassen.

Diese Verteilungsänderung zum Nachteile der durch die Konjunkturen gewinnenden Bodeneigentümer bedeutet nun offensichtlich für die Gesamtheit einen grossen Vorteil. Entweder wird der Boden nach wie vor im Wert steigen, dann kommen durch die Steuer grosse Erträge ein, oder aber mit unter ihrem Einfluss sinken die Preise, dann verbilligen sich für die Allgemeinheit die Wohngelegenheiten. Das eine wie das andere wäre, das brauchen wir nur anzudeuten, ein aufs lebhafteste zu wünschendes Ziel. Würden grössere Einnahmen den öffentlichen Körperschaften eine immer bessere Erfüllung ihrer Pflichten und eine Schonung der anderen Steuerquellen gestatten, so wäre ein Sinken der Miet- und Bodenpreise um so lebhafter zu begrüssen. Teuere und, was auf dasselbe hinauskommt, schlechte Wohnungen, bilden eine Gefahr für Leben, Kultur und Sitte. Grade mit abnehmendem Einkommen wird ja eine steigende Quote des Lohns oder Gehalts von der Miete verschlungen, und damit wird den Schäden — Tuberkulose, Schlafgängerwesen, zunehmende Verbitterung der unteren Schichten und vieles andere — Vorschub geleistet. In Gestalt der geringeren Mieten könnten die Summen, die sonst in den Gewinnen zum Vorschein kommen, in produktivere Hände gelangen. Macht man den Boden billiger, so kann dies den arbeitenden Klassen wie der ganzen Bevölkerung in dem verminderten Preise der Produkte zu gute kommen. Durch die Schonung der Minderbegüterten, durch Heranziehung der Leistungsfähigeren würde die Wertzuwachssteuer auch sozial förderlich wirken.

Wurde bisher von den volkswirtschaftlichen Wirkungen gesprochen und konnten sie im allgemeinen wohl günstig beurteilt werden, so haben wir immer eine Möglichkeit ausser Acht gelassen, die für ihre Bewertung von entscheidender Bedeutung werden könnte. Es ist das ein Bedenken, das bei jeder Grundsteuer auftaucht, nämlich die Möglichkeit einer Ueberwälzung der Steuer. Und zwar wäre es bei der Wertzuwachssteuer wohl denkbar, dass sie vom Grundbesitzer je nach dem Erhebungsmodus, bei einer Zahlung der Steuer beim Besitzwechsel auf den Erwerber des Grundstücks und von diesem dann auf die Mieter, bei einer periodischen Erhebung vielleicht auch unmittelbar auf den Mieter abgewälzt werden könnte.

Ad. Wagner[1]) äussert sich einmal zu dieser Frage folgendermassen: »Wer die Steuern auf den Konjunkturen-Wertzuwachs trüge, liesse sich freilich nicht wieder unbedingt und im allgemeinen sagen. Selbst wenn aber der Verkäufer, der eigentlich nach der hier vertretenen Idee besteuert werden soll, die Steuer in noch höherem Preise oder direkt dem Erwerber zuwälzte, bliebe die Steuer gerechtfertigt«. Dieser Meinung können wir uns durchaus nicht anschliessen. Denn abgesehen davon, dass der vom Erwerber getragenen Steuer in zahlreichen Fällen eine Zukunftssteigerung tatsächlich nicht entspräche, die Steuer somit ihm gegenüber höchst ungerecht wäre, würde die Ueberwälzung ökonomisch ausserordentlich schädlich sein, indem die Wertzuwachssteuer, statt ermässigend, dann verteuernd auf die Miet- und Bodenpreise einwirken würde. Nur vom fiskalischen Gesichtspunkte betrachtet würde die Steuer gleich löblich sein, im übrigen würde man dann das Gegenteil von den erhofften Wirkungen befürchten müssen. Es ist wohl begreiflich, dass grade wegen der Befürchtung der Ueberwälzung weite Kreise vor der neuen Steuer zurückschrecken; eine nähere Prüfung und Klärung scheint deshalb hier unbedingt von nöten zu sein, um so mehr, als hinsichtlich der Ueberwälzungsfrage auch praktische Erfahrungen mit der Steuer kaum eine Lösung geben könnten.

Die Meinung, die Wertzuwachssteuer werde regelmässig überwälzt werden, ist ziemlich verbreitet.

Die Zahl derer ist zunächst nicht klein, die überhaupt der Ansicht sind, jede Steuer auf den Grund und Boden falle nicht auf die Grundeigentümer, sondern diese seien vielmehr ein »Uebertragungshebel sämtlicher Belastungen des Grundbesitzers« (*Eberstadt*: Rheinische Wohnverhältnisse und ihre Bedeutung für das Wohnungswesen in Deutschland, S. 36). Man meint also, um nur eine von vielen Stimmen hier wiederzugeben: »Die Tendenz, die Grundsteuer abzuwälzen, wird eine sehr starke sein und in den meisten Fällen sich durchsetzen«[2]).

Was speziell die Wertzuwachssteuer angeht, so ist die Behauptung, sie werde durchweg nicht von dem Gewinner getragen werden, ein verbreitetes Argument gegen ihre Einführung. Es folge hier die Ansicht *Ad. Webers*[3]): »Mit einer grossen Anzahl

1) Finanzwissenschaft, II. Teil, S. 582.

2) So Dr. *H. Lindemann*, Archiv für Sozialwissenschaft, Bd. XIX, S. 710.

3) Ueber städtische Bodenreform, S. 158.

von Fachgenossen bin ich überzeugt, dass eine teilweise Ueberwälzung der Wertzuwachssteuer wahrscheinlich ist, eine Ansicht, die auch von führenden Bodenspekulanten geteilt wird. So versicherte die Verwaltung »der Kölnischen Immobiliengesellschaft« mit Rücksicht auf die für Köln geplante Zuwachssteuer ihren Aktionären, dass der Verkäufer künftig neben seinen anderen Spesen auch die etwa eingeführte Zuwachssteuer auf den Kaufpreis schlagen werde, so dass also entgegen der vielerorts gehegten Annahme der Käufer die Steuer zu tragen habe«. In der Tat ist es eine stehende Behauptung grade der Interessenten, der Grundbesitzer und Spekulanten, durch die Wertzuwachssteuer würden Boden- und Häuserpreise so steigen, dass der Grundstückshandel stocke und daher auch die Umsatzsteuer ertraglos bleibe, dass die Mieten in die Höhe schnellten und eine Verschlechterung der sozialen Zustände herbeigeführt würde, während Grundbesitz und Spekulation, die man doch treffen wolle, sich der Steuer entziehen könnten.

In der Begründung des Entwurfs einer Wertzuwachssteuer in Köln wurde diese Möglichkeit mit den Worten abgetan: »Die Behauptung, dass derartige Steuern die Grundstückspreise erhöhen, ist unrichtig. Denn einmal findet eine dauernde Belastung des Grundbesitzes nicht statt, es handelt sich vielmehr um eine einmalige Abgabe bei dem Wechsel von Grundbesitz und ferner macht diese Steuer nur einen Teil des Gewinnes aus«. Diesem doch recht dürftigen Erklärungsversuch gegenüber bemerkte die Kölnische Zeitung (31. Dezember 1904): »Wenn aber die Begründung sagt: »Die Behauptung, dass derartige Steuern die Grundstückspreise erhöhen, ist unrichtig«, so können wir der Behauptung in diesem Umfang nicht beitreten. Ob die Steuer nur einen Teil des Gewinnes ausmacht, ist ohne Belang, weil eben die Grundstückspreise noch um diesen Teil erhöht werden; ferner aber kann eine einmalige Abgabe ebensogut vom Eigentümer als Mietssteigerung auf die Wohnungsabnehmer abgewälzt werden wie eine dauernde Belastung. Aus welchen Faktoren sich die Summe zusammensetzt, die der Grundstückseigentümer als Boden- und Häuserwert in den Mieten verzinst haben will, ist ihm völlig gleichgültig, seien es nun reale Werte, ideelle Gesichtspunkte, Werte, die die Gesamtheit der Umwohnenden geschaffen haben oder die an die Gemeinde bezahlten Abgaben«.

Nun ist die herrschende Meinung allerdings der Ansicht, die

schon *Ricardo* in seinem berühmten Worte aussprach: »Eine Steuer auf Grundrente würde ganz und gar auf die Grundbesitzer fallen. Sie könnte auf keine Konsumentenklasse abgewälzt werden«.

So sagt z. B. auch *Ad. Wagner*[1]) und mit ihm die ganze Schule der Bodenreformer über die Ueberwälzung: »Das aber ist aus bekannten, aus der Grundrententheorie folgenden Gründen nicht zu erwarten, sondern gerade das Gegenteil, das Niedrigerhalten des Bodenpreises: die wichtigste Voraussetzung befriedigender Lösung der städtischen Wohnungsfrage«.

Diese Urteile werden in der Regel durch folgenden Gedankengang begründet[2]): Die Preisbildung des Bodens unterscheidet sich durchaus von der jeden Gutes, das der menschlichen Produktion unterliegt. Der Hersteller irgend einer Handelsware wird in ihrem Preise regelmässig seine gesamten Produktionskosten und einen angemessenen Unternehmergewinn zu erzielen suchen. Wird auf die Ware eine Steuer gelegt, so wird der Produzent ihren Preis erhöhen wollen. Gelingt ihm das nicht, so wird er die Ware vielleicht noch eine Zeitlang auf dem Markt halten, jedenfalls wird er nicht dauernd unter dem Produktionspreise samt Steuer u. s. w. verkaufen. Kann er den Selbstkostenpreis nicht erzielen, so wird er die Produktion so lange einstellen, bis etwa infolge des geringeren Angebots der höhere Preis (also mit der Steuer) bezahlt wird. Bei Grundstücken, sagt man, kann aber das alles nicht in Betracht kommen, weil hier von einer Produktion nicht die Rede sein kann. Der Boden ist eine dauernd bestehende Naturtatsache, er ist weder vermehrbar noch verminderbar. Der Bodeneigentümer kann sich also bei seiner Preisstellung nicht nach irgend welchen Produktionskosten, sondern nach den gemäss dem Gesetz von Angebot und Nachfrage erzielten Mieten richten. Kommt eine Steuer auf den Grund und Boden, so wird sie demnach auf ihn allein fallen, er wird sie eben selbst tragen müssen; ist es eine periodisch in gleicher Höhe wiederkehrende, so wird auch der Preis für das Grundstück um ihren kapitalisierten Betrag verringert werden.

Wie weit dieser Schluss im einzelnen zutrifft, werde hier nicht näher erörtert. Man scheint uns jedoch dabei von der keineswegs überall zutreffenden Annahme auszugehen, dass wie in der Regel bei den produzierten Waren auch beim Grund und

1) Die finanzielle Mitbeteiligung etc., S. 52.

2) Z. B. *Damaschke*, Aufgaben der Gemeindepolitik, S. 120 ff.

Boden die Preisbildung bei völlig freier Konkurrenz stattfinde, dass auch die Grundstücke in nahezu wenigstens unerschöpflicher Menge vorhanden und verfügbar wären. Wo und soweit dies der Fall ist, scheint uns der Gedankengang in der Tat richtig und unanfechtbar; aber da die ganze Entwicklung der Verhältnisse beim Grund und Boden praktisch — es wurde das schon berührt — eine beliebige Vermehrung doch nur wenig zulässt, da zumal in den Städten doch der Grundbesitz vielfach eine mehr oder weniger monopolistische Stellung inne hat, so hat auch dieser Gedankengang doch nur eine bedingte Gültigkeit. Er entbindet also jedenfalls nicht von der Notwendigkeit einer Prüfung, wie bei der doch verschiedenen Machtstellung der Grundbesitzer sich ihre Fähigkeit zu einer Steuerüberwälzung gestalten wird, ob ferner grade eine einzelne bestimmte Steuer dieser Fähigkeit in höherem oder geringerem Grade Raum geben wird.

Ob der Grundbesitzer im allgemeinen imstande sein wird, seine Belastungen auf andere weiter zu schieben, ist nach unserer Ansicht eine Machtfrage. Wie es in jedem einzelnen der zahllosen denkbaren Fällen gehen wird, kann man nicht so bestimmt sagen. Nach tausend individuellen Momenten wird es sich richten, ob der Grundbesitzer bei irgend einer neuen Steuer dem Käufer oder Mieter höhere Preise diktieren kann. Die Tendenz zu einer solchen Steigerung wird ja wohl stets vorauszusetzen sein, da der Bodeneigentümer daran das grösste Interesse hat. Durchweg werden die Grundbesitzer bei dem Entlastungskampf wohl auch als die stärkeren zu betrachten sein, da man annehmen kann, dass sie regelmässig einmal geringer an Zahl, sodann kapitalkräftiger sein werden und somit auch länger zu warten vermögen. Ob im Einzelfall nun eine Steuerüberwälzung stattfinden wird, das wird sich nach den jedesmaligen Verhältnissen bei der Preisbildung richten. Je geringer das Angebot, je stärker die Nachfrage, desto grösser werden die Chancen des Grundbesitzers sein: in der City werden sie grösser sein als an der Peripherie der Stadt, in einer aufblühenden Gemeinde grösser als in einer stagnierenden u. s. w. Kommt dem Grundstücke eine Monopolstellung zu, so wird meist nur die Leistungsfähigkeit von Mieter oder Käufer die Ueberwälzungsmöglichkeit begrenzen, ist das Grundstück aber leicht durch andere zu ersetzen, so wird sich der Eigentümer durchweg selbst mit den Lasten abzufinden haben.

Kommen wir so zu dem Resultat, dass im allgemeinen eine

Grundsteuer, auch die Zuwachssteuer, unter Umständen — eben bei einer Uebermacht der Grundbesitzer — wohl überwälzt werden könnte, so haben wir bei der Zuwachssteuer einige wichtige modifizierende Umstände zu beachten, die die Entlastungsfreiheit doch wenigstens wesentlich einschränken dürften.

Das Steuerobjekt, das die Wertzuwachssteuer trifft, steht doch nur in losem Zusammenhang mit der Preisbildung beim Grund und Boden. Wenn sich jemand ein Haus baut, um es zu vermieten, so wird er in den Mieten mit Recht eine entsprechende Quote für die Abnutzung und Verzinsung, Ersatz der Reparaturen, Versicherungen u. s. w. verlangen. Beim Verkauf eines Hauses oder eines Bauplatzes wird man die Zahlung der eignen Unkosten und vielleicht eines entsprechenden Unternehmergewinnes fordern. Der Mieter wie der Käufer seinerseits wird seiner Berechnung die Dringlichkeit seines Wunsches zu grunde legen. Beide Parteien werden sich aber nach der allgemeinen Preislage für derartige Wohnungen und Grundstücke richten müssen und dabei kann dann für den Bodeneigentümer ein mehr oder minder grosser Gewinn herauskommen. Nach diesen Momenten wird sich die Preisbildung vollziehen. Dass der Grundbesitzer irgend einen bestimmten Gewinn erzielen will, wird bei seiner Preisfestsetzung dagegen nicht in Rechnung kommen. Der Wert der Grundstücke wie ihr Ertrag wird ja auch durch die Wertzuwachssteuer — anders als durch die regelmässige Grundsteuer — in keiner Weise angetastet.

Kommt eine Steuer, die dem Eigentümer einen kleinen Teil des Wertzuwachses seines Terrains nehmen will, so trifft sie damit Werte, die bei der Preisbildung nicht in Frage kommen, weil sie nur wenig mit ihr in Verbindung stehen. Der Grundbesitzer wird in den meisten Fällen die in Zukunft zahlbare Steuer von noch unbestimmter Höhe vorher kaum berechnen können. Eine solche Berechnung der Steuerhöhe und demnach eine Einstellung in seine Preisbildung wird ihm natürlich erleichtert werden, wenn der Wertzuwachs periodisch besteuert wird; wird die Abgabe beim Besitzwechsel erhoben, so besteht kaum eine Möglichkeit für ihn, seine Gewinnverminderung durch eine Preiserhöhung auszugleichen.

Auch darauf sei noch hingewiesen, dass die Verschiedenheiten, die die Wertzuwachssteuer in der Durchführung mit sich bringen muss, eine Ueberwälzung unwahrscheinlich machen. Einmal wird

die Wertzuwachssteuer als eine fakultative Kommunalsteuer in absehbarer Zeit nicht in allen Kommunen eingeführt sein. Dann aber wird sie vor allem in der Gemeinde selbst immer nur einen kleinen Prozentsatz der Grundeigentümer berühren, die meisten werden bei einer mässigen Steuerhöhe nie mit ihr zu tun haben. Aber auch dann wird sie, falls man sie nach verständigen Grundsätzen progressiv gestalten wird, innerhalb derselben Gemeinde gleiche Grundstücke von gleichem Werte ungleich mit Abgaben belegen.

Nach dem Gesagten brauchen wir wohl nur darauf hinzuweisen, dass es schliesslich den Grundbesitzern kaum möglich sein wird, wenn sie nicht in der Lage sind, mit ihren Preisen um den Betrag der Steuer aufzuschlagen, dann in der Erkenntnis der wachsenden Belastung etwa allgemein die Miet- und Bodenpreise zu erhöhen. An dem Willen dazu wird es gewiss nicht fehlen, und die Ankündigung eines allseitigen Preisaufschlages ist schon wiederholt bei Einführung einer Wertzuwachssteuer seitens der Interessenten erfolgt. So empfahl noch vor kurzem der Haus- und Grundbesitzerverein in Essen »die Mieten sofort der Wertzuwachssteuer und den sonstigen gestiegenen Lasten entsprechend zu erhöhen«. An der Fähigkeit zur Durchführung einer derartigen Massregel ist allerdings zu zweifeln. Mit *Wagner*[1]) darf man wohl sagen: »Das ist sehr unwahrscheinlich, denn im allgemeinen haben die Baustellen und städtischen Grundstücke unter den gegenwärtigen Verhältnissen in einem bestimmten Zeitpunkte schon einen Maximalwert. So beliebig höher treiben kann man den Wert der Grundstücke keineswegs«. In der Tat werden die Preise doch nach den allgemeinen Tatsachen des wirtschaftlichen Lebens, nach dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage geregelt, sie kommen zustande auf Grund der Vereinbarung des Grundstücksbesitzers und der Gegenpartei. Könnten die Eigentümer die Preise so ohne weiteres erhöhen, so würden sie diese Fähigkeit gewiss schon ausgenutzt haben[2]).

Alle Voraussicht, das darf man wohl sagen, spricht gegen

1) Wohnungsnot und städtische Bodenfrage (Soziale Streitfragen, Heft 11), S. 22.

2) Nach dem »Berliner Lok.-Anz.« (s. Deutsche Volksstimme vom 20. Okt. 1906) sollen in den letzten Monaten in Berlin bei vielen Grundstücksverkäufen, auch mit dem Magistrat, Klauseln ausbedungen worden sein wie: »Falls die Wertzuwachssteuer eingeführt wird, übernimmt der Käufer diese Steuer«. — Natürlich gilt auch für solche Abmachungen das oben Gesagte.

eine regelmässige Ueberwälzung der Wertzuwachssteuer. Man kann vielmehr mit Sicherheit darauf rechnen, dass sie in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle — und nur die können uns ja interessieren — dem Grundbesitzer keinen Ausweg lässt, dass sie damit auch die mit ihr angestrebten ökonomischen und sozialen Ziele erreichen wird. Eine zweckmässige Einrichtung, eine langsame, vorsichtige Einführung, Differenzierung der Steuersätze, Bevorzugung einer periodischen Erhebungsform, schliesslich eine sorgfältige Beobachtung der Bodenpreisentwicklung würden dazu noch besonders beitragen.

Indem aber die Wertzuwachssteuer in der Regel nicht überwälzt werden kann, besitzt sie vor den meisten Grund- und Gebäudesteuern einen schätzenswerten Vorzug.

§ 6. Ist die Wertzuwachssteuer gerecht?

Den ersten und wichtigsten Anstoss zur Einführung einer Wertzuwachssteuer gab sicherlich die Idee der Gerechtigkeit. Man sagte sich eben nach der alltäglichen Beobachtung, dass am Grund und Boden von einzelnen gewaltige Gewinne gemacht würden, die doch alle herbeigeführt hätten, die somit der Billigkeit gemäss auch allen zukämen. Diesem greifbaren Missstand entgegenzuwirken, ist die Steuer ihrem Wesen nach (s. § 2) unverkennbar zunächst berufen.

Der leitende Gedanke ist bisher schon genugsam betont worden und findet ziemlich allgemeine Billigung. Auch die Gegner der Steuer geben zu, »dass eine Anteilnahme der Gesellschaft an und für sich berechtigt und in hohem Masse wünschenswert wäre« [1]).

Ein Blick auf die wirklichen Verhältnisse mag die Sachlage vergegenwärtigen. Man nehme z. B. die Stadt Köln. Sie legt mit einem Aufwand von vielen Millionen einen Stadtwald, einen neuen Hafen an, sie baut ein neues Theater, eine Markthalle, eine Handelshochschule, sie ersteht neuerdings vom Reich für die Summe von 25 500 000 M. die so hemmenden Festungswerke (übrigens ein interessanter Beleg für das Anwachsen städtischer Bodenpreise: 1881 kaufte die Stadt bei der ersten Stadterweiterung das Hektar durchschnittlich für 99 170 M. 1906 musste sie für das Hektar 207 310 M. bezahlen); neue, bedeutende Strassendurchbrüche, der

1) *Weber*, Ueber Bodenrente u. s. w. S. 144.

Bau einer Festhalle und einiger neuer Brücken müssen über kurz oder lang folgen. Alles dies müssen die Einwohner durch ihre Steuern bestreiten. Durch die Veranstaltungen aber, also indirekt durch die Beiträge der Bürger, steigen die Grundstückspreise, steigen auch wieder die Mietpreise der Einwohner. Zwischen der steigenden Steuerlast und den wachsenden Bodenpreisen besteht ja der engste Zusammenhang.

Eine mässige Steuer scheint im Interesse aller geboten, schon damit sie nicht durch jede Aufwendung für die Gemeinde sich selbst entgegenarbeiten.

Die Allgemeinheit kann oft unmittelbar und fast nach Willkür die Bodenpreise hemmen — es sei an die Rayonbeschränkungen bei Festungen erinnert —, sie wird sie oft direkt und erkennbar steigen lassen — bei Bauten, bei der Anlage von Bahnen, Kanälen u. s. w. Sollen die öffentlichen Körperschaften nicht hier und überall, wo sie den Boden verwertbarer gemacht haben, gerechterweise einen Teil des steigenden Wertes in Anspruch nehmen? —

Vom Gerechtigkeitsstandpunkte aber macht man doch vielleicht die schwerwiegendsten Bedenken gegen die neue Steuer geltend.

Ein sehr wichtiger und häufiger Einwand liegt da recht nahe. Ist es gerecht und billig, dass man, wenn einmal der unverdiente Wertzuwachs besteuert werden soll, dann gerade das Grundeigentum dazu aussucht? Ist darin nicht eine ungerechte Vorbelastung zu sehen?

Ohne »Verdienst«, d. h. ohne entsprechende ökonomische Tätigkeit oder Aufwendungen[1]) werden ja auch, abgesehen von dem Wertzuwachs des Bodens, tausendfach Gewinne gemacht.

Grade bei der heutigen, unter dem Prinzip des Individualis-

1) Nach *Weber* (Ueber Bodenrente u. s. w., S. 143) sollte »die Frage, ob ein Einkommen verdient ist, wenigstens von den Anhängern unserer kapitalistischen Ordnung gar nicht aufgeworfen werden«. Er meint: »Der Teil, welcher bei jedem menschlichen Werke der Gesamtheit gehört, ist unbestimmbar«. Dennoch ist es möglich und auch gebräuchlich zu sagen, ob eine Einkommens- oder Vermögensvermehrung nach unsern wirtschaftlichen Anschauungen verdient ist oder nicht; freilich handelt es sich bei dem »Verdienst« in diesem Sinn nicht um einen scharf abzugrenzenden Begriff. Im einzelnen Falle kann es schwer, ja unmöglich sein, eine Entscheidung zu treffen. — So soll auch die Schrift *Bredts* (Der Wertzuwachs u. s. w.) ihrem Hauptzweck nach vor der Zuwachssteuer warnen, weil sie zum Marxismus führe: die »Begründungen sagen genau dasselbe«. Es frage sich, ob es sich verlohne, »ein so gefährliches Prinzip aufzustellen«.

mus und des Privateigentums stehenden Wirtschaftsordnung sind solche Zufälle einfach unzählig[1]). Der internationale Verkehr, die verwickelte moderne Kreditwirtschaft, Freizügigkeit und Gewerbefreiheit eröffnen den Konjunkturen mehr Tore als je zuvor. Die Möglichkeit, ohne eigenes Zutun reicher (wie ärmer) zu werden, besteht heute für jeden.

Eben darum aber sind viele mit *Fuchs*[2]) der Ansicht, dass eine Wertzuwachssteuer »so lange bedenklich ist oder verworfen werden muss, als andere derartige Konjunkturgewinne nicht entsprechend besteuert werden«.

Dagegen liesse sich sagen[3]): »Der Einwand ist zutreffend, aber nicht ausschlaggebend: die Einführung einer Wertzuwachssteuer von Grundstücken wäre ein erster sehr bedeutsamer Schritt in dem fast noch gar nicht kultivierten Felde der Konjunkturgewinnbesteuerung, dem bald andere folgen dürften; mit ihr würde ein recht umfangreiches Gebiet des Konjunkturgewinnes für die Besteuerung erobert werden.« Bislang begnügt man sich also nach dieser Meinung mit der Besteuerung des Grund und Bodens, vielleicht weil man hier am ersten zum Ziele kommt — später aber wird man gerechter- und konsequenterweise ganz von selbst alle übrigen Zufallsgewinne der Gesamtheit erschliessen wollen.

Aber diese unverdienten Gewinne (wie Verluste) mögen gewiss etwas Missliches an sich haben, sie beseitigen wollen, hiesse Unmögliches erstreben. Es ist ja schwerlich festzustellen, was alles verdient sei oder nicht. Wenn man so das wirtschaftliche Glück und Unglück aufheben wollte, so wäre es nur ein Schritt, auch noch die persönlichen Vorzüge und Fähigkeiten zu besteuern.

Daher ruft man denn oft den Freunden der Wertzuwachssteuer ein warnendes »principiis obsta« entgegen. Erst werde man, das ist eine oft wiederholte Behauptung, die Gewinne beim Boden ergreifen, dann bei allen anderen Gütern, erst nehme man wenig, dann nehme man viel und so führe die neue Steuer mit fliegenden Fahnen in das Lager des Sozialismus über.

Aber besteht denn nun kein grundsätzlicher Unterschied zwischen den Werterhöhungen am Grund und Boden und an Mo-

---

1) Auf die Bedeutung der Lehre von der Konjunktur kann hier nicht eingegangen werden; verwiesen sei auf die scharfsinnigen Erörterungen *Wagners*: Lehr- und Handb. I, 1 (Grundlegung), §§ 163—170.

2) Zur Wohnungsfrage, Leipzig 1904, S. 177.

3) *Gerlach*, Gemeindesteuerrecht, S. 48.

bilien? Ist der Unterschied, wie einmal der bayerische Finanzminister Frhr. v. Riedel[1]) sagte, nur der, »dass man in dem einen Fall das Besteuerungsobjekt sieht und kennt und im anderen Falle sehr häufig nicht kennt. Aber prinzipiell liegt die Sache doch in ähnlicher Weise.« Dann wäre es immerhin begreiflich, wenn man[2]) diejenigen noch vorzöge, »welche gleich von Grund aus neu bauen wollen, als die, welche meinen, sie könnten einen wesentlichen Teil des Fundaments ändern, ohne dadurch das aufstehende Gebäude zu erschüttern«.

Tatsächlich zeigt aber der Wertzuwachs des Grundbesitzes einen ganz besonderen Charakter, der durch die schon mehrfach berührte Eigenart des Grund und Bodens bedingt ist. Die Unbeweglichkeit und Unvermehrbarkeit des Bodens haben jedenfalls einige bedeutende Vorteile gerade einer Wertzuwachssteuer bei Immobilien gegenüber einer allgemeinen Konjunkturgewinnbesteuerung zur Folge:

1. Eine Besteuerung der unverdienten Bodengewinne ist am gerechtesten.

Bei diesen Werterhöhungen ist ja die Allgemeinheit, Staat und Gemeinde, in hervorragender Weise beteiligt, durch ihre Leistungen wird der Boden verwertbarer. Bei den sonstigen anscheinend unverdienten Gewinnen kann man das nicht in dem Masse und mit der Sicherheit behaupten. Ob und wieviel da unser Staat oder unsere Gemeinde, wieviel anderseits der Gewinnende, die allgemeine Weltlage und vieles andere beigetragen haben, ist so unsicher, dass bei der Besteuerung Ungerechtigkeiten nicht zu vermeiden wären. Wer wollte immer sagen, ob nicht die Wertzunahme durch geistige Arbeit oder die volkswirtschaftlich wünschenswerte Uebernahme eines Risikos als »verdient« zu bezeichnen seien. — Aber auch darum ist eine Wertzuwachssteuer grade am Grund und Boden so gerecht, weil grade hier Gewinne mit Regelmässigkeit auch ohne irgend ein Risiko dauernd zu erwarten sind. Ganz anders bei den meisten sonstigen Gewinnen. Ihnen entsprechen durchweg mehr oder minder starke Verluste. Man denke z. B. an die grossen, oft vielleicht auch unverdienten Gewinne (aber auch Verluste) bei kaufmännischen Unternehmungen, bei der Börsenspekulation u. s. w. Werden in solchen Fällen einmal dauernd grössere, nicht durch wirtschaftliche Tätigkeit

1) 520. öffentl. Sitzung der Bayerischen Kammer der Abgeordneten 1904.

2) *Weber*, Ueber Bodenrente u. s. w., S. 144.

begründete Gewinne erzielt, so sorgt der freie Verkehr, die sich steigernde Konkurrenz (wenn es sich nicht geradezu um Monopole handelt) alsbald schon für eine entsprechende Nivellierung. Beim Boden ist das nicht in dem Masse möglich.

2. Ferner ist bei den Grundstücken die neue Steuerform sicherlich nationalökonomisch zweckmässiger als bei den meisten sonstigen Gewinnmöglichkeiten.

Bei einer allgemeinen Gewinnbesteuerung würden grösste Unregelmässigkeiten, würden übermässige Unterschleife zu erwarten sein. Leicht erkennbare Gewinne würden getroffen werden, andere nicht. Grade die grössten Spekulanten und Kapitalisten würden schon Mittel und Wege zu Umgehungen finden. — Dann aber müssten auch alle diejenigen, die der Spekulation wichtige, volkswirtschaftlich nötige Funktionen zuschreiben, bei einer Mobiliargewinnbesteuerung eine unzweckmässige Hinderung und Unterdrückung des Spekulationsgeistes und der Unternehmungslust befürchten. Die übermässig steigende Grundrente dagegen verliert den Charakter einer verdienten Prämie, einer unentbehrlichen Ordnungskraft immer mehr; da die Gewinne dauernd ohne Zutun erwachsen, wird der Anreiz zur wirtschaftlichen Tätigkeit bedeutungslos, die Zweckmässigkeitsgründe, die man zu gunsten einer unbeschränkten Gewinnmöglichkeit geltend machen kann, versagen.

3. Endlich ist, rein äusserlich betrachtet — das ergibt sich schon aus dem Gesagten — eine Gewinnbesteuerung am Grund und Boden am einfachsten.

Da man hier »das Besteuerungsobjekt sieht und kennt«, ist eine Gewinnbeteiligung ziemlich leicht durchführbar; es bedarf weder eines grossen Beamtenkörpers noch komplizierter Berechnungen, um den unverdienten Wertzuwachs zu bestimmen. Bei einer allgemeinen Konjunkturgewinnbesteuerung würde der Versuch einer Feststellung aller anderen Gewinne ohne weiteres aussichtslos sein; und auch, wenn ein Gewinn erkennbar vorliegt, würde die Bestimmung desjenigen Bestandteils, der als unverdient anzusehen ist, besondere Schwierigkeiten bieten. —

Die oft betonte Eigenart des Grund und Bodens lässt also eine Gewinnbesteuerung gerechtfertigt erscheinen, auch wenn man sie sonst abweisen zu müssen glaubt. »Die ganz aparte ökonomische Stellung des Grundeigentums, besonders des städtischen, wird aber ganz übersehen, wenn die Konjunkturgewinne hier und

bei den beweglichen Gütern ohne weiteres gleichgestellt werden[1]).

Wenn soeben in Bausch und Bogen der Wertzuwachs am Boden als ein geeigneteres Steuerobjekt bezeichnet wurde als die sonstigen Glücksgewinne, so sei zugegeben, dass diese sich ihrem Wesen nach zum Teil den Bodengewinnen mehr oder minder nähern. So weit das zutrifft, dürfte denn auch wohl eine Abgabe ähnlich unserer Wertzuwachssteuer eher am Platze sein — wie sie auf ähnlichen Begründungen beruhend ja schon häufig bestehen. Wie beim Grundbesitz erfolgen auch sonst hier und da grosse unverdiente Gewinne ohne wirtschaftlich wesentliches Risiko oder auch dauernd, erinnert sei nur an Schenkungen, Erbschaften, Lotteriegewinne, Monopole und ähnliches. Ebenso wie beim Grund und Boden trägt auch zu anderen derartigen Gewinnen Staat oder Gemeinde in irgend einer Form besonders bei, z. B. durch Verleihungen von Rechten und Konzessionen, wie sie sich in der Gestattung des Bergbaues, der Ausnutzung der Wasserkräfte, der Anlegung von Bahnen, oder in der Gewährung von Patenten u. s. w. finden. Wo solche besondere Ursachen vorliegen, liesse sich denn auch über eine besondere Gewinnbeteiligung der Allgemeinheit reden. —

Freilich liegt immerhin auch in der Bodenwertzuwachssteuer eine finanzpolitische Neuerung vor. Sie ist unverkennbar eine Ausnahme gegenüber dem Prinzip der herrschenden individualistischen Wirtschaftsordnung, nach der ein jeder bewegungsfrei sein, Gewinne und Verluste allein tragen soll. Aber in dieser Tatsache dürfte doch nicht ein Argument gegen die neue Steuer, sondern nur eine Mahnung zur Vorsicht bei ihrer Einführung liegen. Denn wie auch *Weber*[2]) zugibt, ist der Satz *Wagner*s voll berechtigt: »Das Privateigentum ist auch nur eine gesellschaftliche Institution, die dem Wohle der Gesamtheit dienen soll und nur innerhalb dieses Rahmens gerechtfertigt werden kann, niemals anders.«

Indem man das Eigentum nicht für ein ewiges Gesetz hält, wird man auch in der Zuwachssteuer eine durchaus statthafte Einschränkung des Eigentumsprinzips sehen. Aehnliche Beschränkungen befinden sich ja bisher schon mannigfach, Bestimmungen des Sanitäts-, Verkehrs-, Wasser-, Bauwesens, Enteignungen, Auf-

1) *Wagner*, Lehr- und Handb. I, 1 (Grundlegung), S. 394.
2) Ueber Bodenrente u. s. w., S. 144.

und Entforstungen u. s. w. gehören hierher.

Jedenfalls wird die Gefahr eines Herannahens kommunistischer Zustände durch eine mässige Beteiligung der Gesellschaft an der Grundrente noch nicht heraufbeschworen; auch wenn man aus historischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gründen für das Privateigentum eintritt, wird man sich mit der Steuer einverstanden erklären können. Ja, indem die Wertzuwachssteuer ein gut Teil der Mängel der liberal-individualistischen Wirtschaftsordnung beseitigen könnte, würde sie dieser nur eine grössere Daseinsberechtigung geben, ihren Gegnern wichtige Argumente entziehen. Man kann wohl sagen — *Wagner* [1]) hat diese Ansicht oft mit besonderem Nachdruck vertreten — dass eine solche Gewinnbesteuerung »durch die mangelhafte Funktion dieser Rechtsordnung in unserer Zeit sogar geboten ist«. »Gerade die Anhänger der privatwirtschaftlichen Organisation der Volkswirtschaft hätten eher Grund genug, die Eventualität einer solchen Besteuerung zu erwägen.« —

Die besondere Berechtigung der Wertzuwachssteuer am Grund und Boden zugegeben, hegt man aber einer Möglichkeit ihrer gerechten Durchführung gewichtige Zweifel.

Zu dem Anwachsen der Grundstückswerte tragen — das wurde auch schon beiläufig erwähnt — die verschiedensten Faktoren bei. Die Entwicklung der Stadt Berlin nach den grossen Feldzügen bildet das typische (auf *Wagner* zurückgehende) Beispiel [2]), die in Betracht kommenden Momente zu erläutern. In mannigfachen Variationen schildert man, welche Werte damals dem Grundbesitzer zuflossen; die Rührigkeit unserer Diplomaten, der Weitblick unserer Feldherrn, die Tapferkeit der Soldaten, die für das Vaterland bluteten, alles das war, so sagt man ganz richtig, die Grundlage, auf der in der neuen Reichshauptstadt der Handel und Wandel und wieder mit ihm und durch ihn die Bodenpreise so sehr emporstiegen.

Wenn es durch solche und ähnliche Erwägungen klar wird, dass der Wertzuwachs jedenfalls nicht der Tätigkeit des Eigentümers allein, sondern auch der Mitwirkung der verschiedenen öffentlichen Körperschaften zu verdanken ist, so erhebt sich aber

1) Finanzwissenschaft S. 577 u. 578; ähnlich erkennt z. B. auch *Pabst* (Die Idee einer Besteuerung der Konjunkturgewinne an Grundstücken und Gebäuden S. 25) den »eminent antisozialistischen Charakter« der Steuer an.

2) S. beispielsweise *Jäger*, Die Wohnungsfrage, II. Bd. S. 183, so auch neuerdings wieder *Wagner*, Zur Rechtfertigung der Zuwachssteuer S. 86 u. 87.

ganz naturgemäss gegen seine Besteuerung ein zweifaches Bedenken: 1. Ist es möglich, den Gewinn am Boden der Billigkeit entsprechend unter Schonung der berechtigten Ansprüche der Grundeigentümer, die doch auch in grösserem oder geringerem Umfange dazu beitragen können, zu erfassen? 2. Welcher der öffentlichen Verbände soll denn nun gerechterweise den Gewinnanteil erhalten, da doch offenbar verschiedene Faktoren zu den gleichen Erfolgen beigetragen haben? — Man meint eben — und in dieser Behauptung gipfeln die Einwände gegen die Billigkeit der Steuer — die Gewinnsteuer am Boden dürfte der Eigentümer, wie der anderen in Betracht kommenden öffentlichen Körperschaften wegen »doch nur insoweit gerechtfertigt erscheinen, als dieselbe in irgend einer Weise sich auf Leistungen der Kommunalverwaltungen zurückführen lässt« [1]).

Der Gegenstand der Steuer ist der »unverdiente« Wertzuwachs. Es wäre ja überaus ungerecht und schädlich, wenn man die Gewinne besteuern wollte, die durch grössere Arbeit oder Kapitalverwendung des Eigentümers erwachsen sind. Die Zuwachssteuer soll und darf keine Steuer auf die Intelligenz und Unternehmungslust sein. Festzustellen, was dem einzelnen an den Gewinnen infolge seiner eigenen Leistung zukommt, das ist vielleicht die theoretisch schwierigste, aber auch praktisch wichtigste Frage, die bei der Wertzuwachssteuer zu lösen ist.

Dass die Grundbesitzer durch Fleiss und Umsicht zur Hebung der Bodenwerte beitragen können, ist unbestreitbar. Häufig wird der »verdiente« Wertzuwachs überwiegen oder mit dem unverdienten zu einem untrennbaren Ganzen im Gewinn verschmelzen; denn in einem Teil der Gewinne wird man doch mitunter noch einen angemessenen Lohn für die Tätigkeit zu sehen haben. Das wird bei unbebauten, weit mehr aber noch bei bebauten Grundstücken der Fall sein können.

Der eine lässt seinen Besitz verkommen, der andere verwendet alle Mühe auf dessen Hebung. Auch bei ganz gleicher Kostenaufwendung kann das Aufsetzen eines Stockwerks, kann ein Neubau u. s. w. ganz verschiedenen Gewinn bringen. Durch gute Instandhaltung, zweckmässige Umbauten kann ein Haus weit über den Preis der Kapitalverwendungen hinaus im Werte gesteigert werden. Wenn z. B. zur Zeit in Köln sich allmählich die Um-

1) *v. Reitzenstein*, Kommunales Finanzwesen (in Schönbergs Handb. III. Bd., II. Halbbd.), S. 106.

bildung eines grossen Teils der Ringstrasse aus der Privatstrasse in eine Geschäftsstrasse vollzieht, so können dadurch natürlich die Bodenwerte ohne Zutun der Stadt sehr wohl bedeutend wachsen. Passt der Grundbesitzer sein Haus dem Strassenbilde besser an, verschönert er es, macht er es bequemer oder brauchbarer, alles das kann zur Preissteigerung mitwirken[1]). Auch indirekt kann eine solche Hebung erfolgen, indem der Eigentümer nicht nur aus Lokalpatriotismus, sondern auch im wohlverstandenen eigenen Interesse viel zur Hebung der ganzen Gegend beitragen kann, durch die Hergabe von Terrains zu neuen Strassenzügen oder Anlagen, durch Beiträge zu den Kosten öffentlicher Einrichtungen. Er weiss ja, dass bei der eigenartigen Natur des Bodens auch ihm selbst wieder alle Verwendungen zu gute kommen, wie sehr der Wert der eigenen Grundstücke von der Gesamtlage der ganzen Gegend abhängt.

Es ist aber auch nicht gleichgültig, wie das Grundstück verwertet wird. In dem einen Wirtschaftsbetriebe sitzt ein fauler, ungefälliger Wirt und kommt nicht in die Höhe, ein anderer erzielt in einem ganz ähnlich gelegenen Hause dank seiner Rührigkeit und Gewandtheit glänzenden Gewinn. Da bestehen oft in kleinen, baufälligen Häusern altrenommierte Geschäfte mit guter Kundschaft. In diesem und in vielen anderen Fällen werden sich die Verhältnisse in den Grundstückspreisen getreulich wiederspiegeln — kurz, es ist eine banale Tatsache, wenn zwei Leute zu gleichen Preisen gleiche Grundstücke erstehen, können sie sie dennoch nach gleicher Besitzdauer zu verschiedenen Preisen verkaufen, eben durch das persönliche Mitwirken der Besitzer.

Nun soll doch das Interesse des Besitzers eines Grundstücks zweckmässiger und gerechter Weise mit dessen Geschick verbunden bleiben, eine volkswirtschaftlich nützliche und nötige Spekulation soll man erhalten, eine möglichst gute Benutzung des Bodens soll man fördern. Es wäre daher sehr wünschenswert, wenn man zu sagen vermöchte, welcher Teil des Ueberschusses über die gesamten Aufwendungen an Kapital und Arbeit dem Eigentümer oder den Grundbesitzern in ihrer Gesamtheit, welcher der Allgemeinheit zu danken ist. Bei einer solchen reinlichen Scheidung könnte man dann einen recht hohen Teil des unverdienten Ge-

1) Einen interessanten Fall, wo durch die Errichtung eines Warenhauses der Bodenpreis der Gegend in einem Zeitraum von 12 Jahren von 12 auf 50 M. pro Quadratfuss gesteigert worden sei, teilt *Bredt* (Der Wertzuwachs u. s. w. S. 14) mit.

winnes nehmen. Muss man nun, wenn man auf die Trennung des Verdienten und Unverdienten in den Gewinnen verzichtet, auch auf eine gerechte Erhebung der Wertzuwachssteuer verzichten? Doch wohl nicht.

Zunächst sei festgestellt, dass beim Entstehen des Wertzuwachses, wo es am regelmässigsten und stärksten erfolgt, eine Mitwirkung der Eigentümer doch immerhin wenig, bei unbebautem Boden überhaupt nur ausnahmsweise in Betracht kommt. — Die praktisch bei weitem wichtigsten Fälle sind wohl die, dass die bebauten Grundstücke durch die geschäftliche Tüchtigkeit des Eigentümers verwertbarer geworden sind, dass ein Teil seines Arbeitsertrages in dem Bodenwerte enthalten ist. Dann aber kann und wird sich der Verkäufer des Hauses und Geschäftes in der Regel dadurch helfen, dass er im Preise zwischen dem Werte des Hauses und dem Werte der Kundschaft unterscheidet — wie das ja schon jetzt recht üblich ist.

Im übrigen wird die Schwierigkeit, den verdienten und den unverdienten Gewinn zu trennen, keineswegs nun eine Beteiligung der Allgemeinheit überhaupt verbieten. Man wird eben ein für allemal darauf verzichten müssen, den gesamten der Allgemeinheit eigentlich zukommenden Zuwachs zu erfassen; aber es erscheint nur logisch, ja sogar nur eine Forderung der Gerechtigkeit zu sein, dann doch wenigstens einen angemessenen geringeren Teil davon in Anspruch zu nehmen. Kann man nicht, ohne mit den Forderungen der Gerechtigkeit in Konflikt zu kommen, den ganzen unverdienten Gewinn erfassen, so darf man doch so viel beanspruchen, als regelmässig wohl als unverdient zu bezeichnen ist. Legen sich die öffentlichen Körper diese Beschränkungen auf, so kommt alles, was der Grundbesitzer für sein Eigentum tut, in erster Linie wieder ihm zu gute; nur dass eben jetzt auch die anderen von dem ihnen wirklich Zukommenden etwas erhalten. — Auch von diesen Gesichtspunkten aus würde sich eine entsprechende progressive Ausgestaltung der Steuer mit zunehmenden Sätzen bei abnehmender Besitzdauer wenigstens bei bebauten Grundstücken empfehlen. Denn es ist natürlich, dass bei den bebauten Terrains — bei unbebauten kommt ein Zutun des Eigentümers ja sehr selten in Frage — die Gewinne im allgemeinen um so sicherer unverdient und um so klarer als solche erkennbar sind, je kürzere Zeit der Gewinner zum Entstehen des Wertzuwachses mitwirken konnte.

Noch einen weiteren Einwurf, dessen Erörterung gleich hier angeschlossen werden mag, pflegt man zu machen, wenn es sich um die Frage handelt, ob eine Wertzuwachssteuer dem Grundeigentümer gegenüber gerecht ist. Gewiss, sagt man, in vielen Fällen mag durch die Gesellschaft eine Werterhöhung herbeigeführt worden sein. Wenn man die Allgemeinheit an diesen Gewinnen teilnehmen lassen will, wer wird dem Eigentümer auf der anderen Seite etwas vergüten, wenn sein Grundstück an Wert verliert und zwar vielleicht grade eben durch die Gesellschaft? Es kommt doch mitunter vor, dass durch irgend welche speziellen Massnahmen, durch die Verlegung eines Bahnhofes, die Errichtung einer Herberge, einer Abdeckerei und anderes, oder auch durch allgemeine Preisrückgänge der Gegend wegen Veränderungen des Verkehrs, der Mode u. s. w. ein Grundstück im Werte sinkt.

Dieser Einwand ist, glauben wir, vollkommen berechtigt; man wird den Schluss nicht umgehen können, dass in solchen Fällen die Gesellschaft, die eine Wertzuwachssteuer erhebt, auch immer eine entsprechende Vergütung bei der durch sie herbeigeführten Wertverminderung zu leisten hat. Eine solche Verlustbeteiligung ist eine Forderung der Gerechtigkeit und der Konsequenz.

Freilich wird die Notwendigkeit einer solchen Zahlung von Entschädigungen im allgemeinen von den Beurteilern der Steuer geleugnet.

Die Ansichten gehen aber sehr auseinander. Eine kleine Minderheit auch der Bodenreformer, z. B. *Damaschke,* halten eine durchgreifende Entschädigung für statthaft und unbedenklich. Andere wollen wenigstens dem Grundbesitzer eine Aufrechnung seiner Verluste gegenüber der Besteuerung an etwaigen Grundstücksgewinnen anrechnen. Immerhin wäre das doch eine Unvollkommenheit und eine nicht zu billigende Bevorzugung des Spekulanten gegenüber dem Einhausbesitzer.

Die Ablehnung einer Verlustbeteiligung erklärt man in der Regel damit, dass sie eine ganz überflüssige Neuheit im Steuerwesen abgeben würde. Man beruft sich [1]) zum Vergleich häufig auf andere Steuern, wo eine solche Entschädigung doch auch nicht üblich sei: auf die Einkommensteuer, wo bei schlechtem

1) S. z. B. Die Zuwachssteuer (Soziale Streitfragen, Heft XVIII). Diese u. E. irrtümliche Anschauung vertritt mit den hier wiedergegebenen Argumenten auch neuerdings wieder *Brunhuber*, Die Wertzuwachssteuer, S. 58.

Geschäftsgang, bei gesunkenen Warenpreisen oder beim Leerstehen von Wohnungen nichts herausgegeben werde, auf die Erbschaftssteuer, bei der der Steuerpflichtige ebensowenig etwas vergütet bekomme, wenn er die Erbschaft auch nachher infolge wirtschaftlicher Rückschläge wieder verliere, auf die Lotteriesteuer, die auch dann die Gewinne treffe, wenn der Spieler schon Tausende in Nieten angelegt habe. Man übersieht, dass alle diese Steuern allein auf dem Gedanken der Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers, nicht aber wie die Wertzuwachssteuer wesentlich auch auf dem Gedanken beruhen, dass hier eine besondere Leistung der Allgemeinheit eine besondere Gegenleistung bedinge. Nur wenn man wie *Pabst*, und im Anschluss an ihn manche andere (s. z. B. *Ehlert:* Zur Wertzuwachssteuerfrage) das Prinzip der Leistung und Gegenleistung überhaupt bei der Wertzuwachssteuer für unstatthaft hält, wird man folgerichtig auch einen Entschädigungsanspruch der Grundeigentümer verwerfen. Da aber diese Ansicht — an anderer Stelle wurde aber auch das schon betont — wohl zu verwerfen ist (zumal sie, nebenbei bemerkt, auch sonst vom Gerechtigkeitsstandpunkt aus angreifbar ist), so wird man an der Notwendigkeit einer Verlustbeteiligung der Allgemeinheit festhalten müssen [1]).

Grosse aber nicht unüberwindliche praktische Schwierigkeiten würde man bei einer solchen Massregel zugeben müssen. Es besteht ja dann für die öffentlichen Körperschaften immerhin die Gefahr, dass vielleicht einmal statt reicher Erträge sich obendrein bei ihnen neue gewaltige Ansprüche einstellen. Dass bei einer solchen Chance vorsichtige Behörden von einer Wertzuwachssteuer überhaupt absehen oder aber von einer allgemeinen Entschädigung nichts wissen wollen, ist zu verstehen, wie sie denn auch bisher praktisch noch nirgendwo in Frage gekommen ist.

Man wird aber wohl nicht fehl gehen, wenn man glaubt, dass überhaupt wenigstens heutzutage die zu zahlenden Entschädi-

1) Wenn z. B. *Wagner* (s. Finanzwissenschaft II. Teil, S. 578 u. 579) einmal sagt: »Die Gesellschaft nimmt durch die genannte Besteuerung nur gerechtfertigt Anteil an der ihren Leistungen, ihrer Entwicklung zumeist allein zu verdankenden Wert- und Rentensteigerung des Bodens«, oder *Köppe* (Die Zuwachssteuer, S. 4 u. 28) »der Wertzuwachs ist ihre eigenste Schöpfung, ihr Werk, und sie hat daher auch einen vollen und unbestreitbaren natürlichen Rechtsanspruch darauf«, so erscheint es uns nicht folgerichtig, wenn sie eine Beteiligung an den Verlusten, die durch die Entwicklung der Allgemeinheit herbeigeführt und somit ihr Werk sind, mit den angegebenen Gründen ablehnen.

gungen kaum eine Rolle spielen und jedenfalls unter den jetzigen Verhältnissen das städtische Budget nicht ernstlich gefährden würden; in aufstrebenden Gegenden werden ja die Wertabnahmen die Zunahmen lange nicht erreichen und besonders dauernd selten in Frage kommen. Bei nachweisbar durch spezielle Massnahmen bewirkter Wertminderung des Bodens wird übrigens jetzt schon der Grundeigentümer auf privatrechtlichem Wege volle Entschädigung erzielen. In den noch in Betracht kommenden Fällen würde man auch nur in so weit eine Verlustbeteiligung fordern dürfen, als man mit der Wertzuwachssteuer zu gehen gedenkt. Man dürfte also nur bei wirklich »unverdienten« Verlusten eintreten; kleineren Gewinnen von 5, 10, 20 oder gar 30%, die man bei der Zuwachssteuer freilässt, müssten auch entsprechende Freilassungen bei einer Entschädigung gegenüberstehen; wie man einen Prozentsatz der Gewinne besteuert, brauchte man auch nur einen Prozentsatz der Verluste zu ersetzen.

So darf man denn unter den heutigen Verhältnissen den Einwand mehr für theoretisch als praktisch bedeutsam halten. Praktisch wären, wenn man die Verlustbeteiligung der Allgemeinheit nicht will, gegenüber dem Zustande vor Einführung der Wertzuwachssteuer doch nur diejenigen geschädigt, die wenigstens einmal einen Teil ihrer Gewinne haben abgeben müssen und dann irgendwo durch die Allgemeinheit am Grund und Boden verloren haben. Indem man nun dem Grundeigentümer einen grossen Teil selbst des nur durch die Allgemeinheit erzeugten Bodengewinnes freilässt, kann man darin auch einigermassen eine Rücksichtnahme auf eine Verlustchance des Besteuerten, man kann in der Ueberlassung des beträchtlichen Teils des unverdienten Wertzuwachses schon eine Vergütung gegenüber etwaigen Wertminderungen am Grund und Boden sehen.

Hält man prinzipiell an der Entschädigung bei unverdienten Wertabnahmen fest, so fallen damit zugleich eine Menge berechtigter Bedenken [1]) gegen die neue Steuer. Denn es bedarf keinerlei Beispiele zu erkennen, welche Unbilligkeiten immerhin sonst bei der Erhebung der Steuer als Besitzwechselabgabe und noch mehr bei periodischer Erhebung vorkommen könnten.

Also auch von diesem Gesichtspunkte aus ist ein weitgehendes Entgegenkommen dem Grundbesitzer gegenüber zu verlangen. —

1) S. z. B. *Weber*, Ueber Bodenrente u. s. w., S. 192 u. 193.

Vorausgesetzt, dass man dem Gewinner einen Teil der Werterhöhungen billigerweise nehmen darf, welche der öffentlichen Körperschaften soll nun die Erträge für sich in Anspruch nehmen können? Diese zweite Frage bedarf noch einer Untersuchung. In der Regel fordert man die Wertzuwachssteuer für die Gemeinden. Ist das gerecht, soll nicht auch vor allem der Staat oder das Reich an den Erträgen teilnehmen? Für ziemlich alle die grossen Verbände hat man mit mehr oder weniger Recht[1]) schon einen Teil der mühelosen Bodengewinne beansprucht. Sie alle können in der verschiedenartigsten Weise durch eigene Tätigkeit oder Mitwirken ihrer Angehörigen wohl den Boden verwertbarer machen.

Sieht man sich zunächst den grössten dieser Verbände daraufhin an, so wird zuzugeben sein, dass auch das Reich zum Entstehen des Wertzuwachses in mannigfacher Weise beiträgt. Seine Existenz, seine Machtstellung, seine Politik und Gesetzgebung schafft dazu wesentlich die Grundlage, seine Massnahmen und Ausgaben (für Heer, Flotte, Kasernen, Regierungs-, Postgebäude u. s. w.) können auch speziellen Grundstücken zu gute kommen.

Besonders oft und dringend aber fordert man schon seit langem die Wertzuwachssteuer auch für den Staat. Seine Tätigkeit wird ja im allgemeinen bei häufigeren Gelegenheiten und noch weit unmittelbarer die Grundstückspreise beeinflussen. Man weist darauf hin, dass gerade die vom ganzen Lande getragenen Lasten, die Ausgaben für Justiz und Verwaltung, Museen, Universitäten, Bahnhöfe u. s. w. die Bodenwerte so ausserordentlich schwellen lassen. Und im Interesse der Umwohner unserer Städte, die ja oft zu deren Entwicklung beitragen können, im Interesse der kleineren Ortschaften, überhaupt aller Steuerzahler des ganzen Landes sollen die steigenden Werte entweder dem Staat allein oder aber dem Staat neben der Gemeinde zu einem grösseren oder geringeren Teil zugeführt werden.

Hand in Hand mit der Gewinnbeteiligung des Staates geht natürlich — das sei Zusammenhangs halber schon hier bemerkt — die Frage, wie sich der Staat zur Durchführung der neuen Steuer stellen soll. »Nur der Staat«, hört man hin und wieder, »wird eine Reform in grossem Stil vornehmen können, da sein

1) Vgl. hier die verschiedenen parlamentarischen Regelungsvorschläge im geschichtlichen Teile des § 2.

Vorgehen gleichzeitig Allgemeinheit und Einheitlichkeit der Durchführung verbürgt« [1]). Dass der Staat die Steuer selbständig veranlage und erhebe, ist dabei jedoch praktisch kaum denkbar und, soweit wir sehen, auch nirgends erwogen worden; die Frage ist vielmehr: soll die Steuer den Gemeinden fakultativ oder obligatorisch gemacht werden.

Eine weitgehende Regelung der Durchführung der neuen Steuer durch den Staat (noch weit mehr gar durch das Reich) scheint jedoch keineswegs empfehlenswert.

Grade bei der Wertzuwachssteuer spricht alles gegen eine Gleichmässigkeit und Einheitlichkeit. Grade hier sollte man dem freien Entschluss der städtischen Steuerzahler und Behörden keine Schranken setzen. Eine Berücksichtigung der städtischen Finanzlage, der Bodenpreisentwicklung und anderer individueller Momente sollte vielmehr für die Einführung und Einrichtung der Steuer massgebend sein und eine zwangsweise Durchführung widerraten. Würde man die Steuer den Gemeinden obligatorisch machen, so würde man z. B. nur schwer allgemein festsetzen können, in welchen Gemeinden die Zuwachssteuer zu erheben sei, wie hoch sie zu bemessen sei u. s. w. Eine Zwangseinführung und -ordnung der Steuer ist aber wohl auch überflüssig. Bei allgemeinerer Verbreitung würde schon in der Entwicklung der Gemeindefinanzen ein hinreichend starker Antrieb liegen.

Nur dass den Gemeinden der Weg zu einer Wertzuwachssteuer in volkswirtschaftlich richtiger Form vom Staate freigestellt werde, muss man, wenn man die Steuer überhaupt billigt, befürworten. Eine Stellungnahme und Kontrolle des Staates wie gegenüber den sonstigen kommunalen Steuern so auch gegenüber der Zuwachssteuer ist dabei gleichwohl an sich doch berechtigt. Die Gemeinden sind seine Glieder, ihre Einwohner seine Angehörigen und sollen auch ihm Steuern zahlen können. Gegen eine Beaufsichtigung und Regelung in den Hauptpunkten (wie: zulässige Maximalhöhe, Progressionen u. s. w.) wäre nicht viel einzuwenden.

Wie man eine ins einzelne gehende Regelung der Zuwachssteuer durch den Staat nicht wünschen kann und auch w e i l man der Gemeinde die Durchführung überlassen soll, erscheint

---

1) *Pabst*, Die Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses von Grund und Boden, S. 370.

es aber angemessen, auch der Gemeinde allein die Erträge zukommen zu lassen.

Gute Gründe sprechen dafür.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinde, in der die Objekte liegen, im allgemeinen doch am meisten zu dem Steigen der Bodenpreise tut. Ihr Einfluss auf die Bodenpreise ist in hundert Beziehungen am vielseitigsten und stärksten wirksam; »der Staat herrscht, die Gemeinde wirtschaftet« und tritt daher weit häufiger mit dem Grundbesitze in Verbindung. — Zu berücksichtigen wäre auch, dass die Gemeinde in ihrem engen Kreise die örtlichen Verhältnisse am besten übersehen und den mannigfachen Aufgaben, die die neue Steuer stellt, am ersten gerecht werden kann. Der gute Wille, die Schwierigkeiten auf sich zu nehmen und überhaupt eine Wertzuwachssteuer einzuführen, wird bei den städtischen Körperschaften, die Sympathie der Steuerzahler am ehesten zu erwarten sein, wenn diese zumeist der Stadt verdankten Erträge nun wenigstens der Stadt und ihren Bewohnern wieder zukommen.

Neben der Gemeinde werden freilich auch die anderen Faktoren mehr oder weniger auf das Preissteigen einwirken. Eine genaue Abgrenzung kann weder allgemein noch im einzelnen Falle vorgenommen werden. Man müsste schon irgend ein festes Verhältnis der Gewinnbeteiligung zugrunde legen, etwa wie *Pohlman* öfter vorschlägt, für Gemeinde, Staat und Reich je ein Drittel der Gewinne. Natürlich würde jede allgemeine Festsetzung sehr schematisch sein. Es ist ja nach den Umständen von Fall zu Fall ganz wechselnd, wieviel neben der Gemeinde auch Staat oder Reich zu den Gewinnen beitragen; zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Orten wird sich dieser Anteil ändern. In Kiel oder Berlin wird vielleicht das Reich, in Koblenz oder Bonn vielleicht der Staat verhältnismässig mehr zur Bodenpreisentwicklung tun, als etwa in Köln oder Frankfurt, aber im allgemeinen bleibt der Satz richtig, dass, je enger der Kreis, desto grösser die Wahrscheinlichkeit seiner Mitwirkung ist; der Regel nach wird die Gemeinde weit mehr und weit erkennbarer die Bodenpreise erhöhen als der Staat, der Staat als das Reich, das Reich als etwa die ganze Weltlage.

Es ist daher wohl als tunlich und gerecht zu bezeichnen, wenn man, wie sonstige Steuern, an denen vielleicht prinzipiell auch den anderen Verbänden ein Anteil zuzusprechen wäre (z. B.

Grund- und Gebäudesteuern), gleichfalls die Wertzuwachssteuer der Gemeinde als der gesetzlichen Repräsentantin der Allgemeinheit überlässt. (Der Staat oder auch das Reich mag sich, wo eine offensichtliche Bevorzugung gewisser Gemeinden vorliegt, vielleicht durch eine Art kommunaler Bettermentabgaben entschädigen — wie sie z. B. *Wagner* in der »finanziellen Mitbeteiligung« will).

Immerhin ist diese ganze Frage prinzipiell untergeordneter Natur, nur in den Normalfällen wird die Durchführung der Steuer wie die Einnahme der Gewinne durch die Gemeinde am zweckmässigsten erscheinen. Wenn einmal die Verhältnisse anders liegen — bei der Besteuerung der mühelosen Gewinne bei besonderen Gelegenheiten (Kanäle, Eisenbahnbauten u. a.) — kann vielleicht die ausschliessliche Beteiligung des Kreises, der Provinz, des Staates oder des Reiches richtig sein.

Im ganzen wird man sagen dürfen, Gerechtigkeitsgründe sprechen nicht gegen die Wertzuwachsbesteuerung. Mancherlei Unbilligkeiten im einzelnen können und werden wohl vorkommen; wo Licht ist, ist auch Schatten. Geboten wäre allerdings eine weitherzige Handhabung, wenn nötig, ein Entschädigung der Grundeigentümer.

Ist es, wie wir gesehen haben, schon dem pflichtigen Eigentümer gegenüber unbedenklich, eine mässige Steuer zu erheben, so ist die Gewinnbesteuerung der Allgemeinheit gegenüber ein dringendes Gerechtigkeitspostulat; hier kann und soll sie ausgleichend wirken. Die Worte *Neumanns*[1]) über den neuen Steuerplan treffen das Richtige, wenn er sagt: »M. D. darf das nicht nur geschehen, nein, zur Erleichterung aller jener, die vom Ergebnis mühsamer Arbeit Tag aus Tag ein sehr erhebliche Opfer zu bringen genötigt werden, muss es geschehen, die Gerechtigkeit gebietet es«.

1) Zur Gemeindesteuerreform in Deutschland, S. 38.

III.

Die praktische Durchführung der Wertzuwachssteuer.

§ 7. Die verschiedenen Erhebungsformen.

Wie wird nun die Wertzuwachssteuer in der Praxis aussehen? Das Urteil über sie würde unvollständig sein, wenn man nicht auch ihre praktische Durchführbarkeit ins Auge fasste. Denn was hülfe es, wenn die Steuer, ohne ungerecht zu sein, wirtschaftlich und finanziell noch so wohltätig zu wirken verspräche, ihre Durchführung aber an unüberwindlichen Widerständen scheitern würde? Die praktische Durchführung wird sich natürlich nach der theoretischen Beurteilung zu richten haben, sie wird die dort als möglich gekennzeichneten Nachteile zu meiden, ihre Vorzüge dagegen zu potenzieren suchen.

Die Meinungen über die praktische Verwendbarkeit und über die Art der Einrichtung der Steuer sind recht geteilt, dass sie aber in dieser Hinsicht grosse Schwierigkeiten bietet, darin stimmen alle Sachkenner überein. *Wagner*[1]) hält die praktische Durchführung für den »allein fragwürdigen Punkt« der ganzen Steuer, hält aber die Bedenken für keineswegs unüberwindbar. Auch die Bodenreformer verschliessen sich durchaus nicht immer dieser Ansicht: »So leicht sich aber diese Steuer moralisch und volkswirtschaftlich begründen lässt« lautete einmal ein Urteil von dieser Seite[2]), »so schwierig ist ihre Einführung in die Praxis. Es ist kein Zufall, dass die Zuwachssteuer bis jetzt noch nirgends eingeführt ist«.

Eine wichtige, ja die entscheidende Frage betrifft die Form der Erhebung der Steuer. Sie soll zunächst untersucht werden.

---

1) Die finanzielle Mitbeteiligung S. 52.

2) Die Reform der Gemeindesteuern im Grossherzogtum Hessen, Darmstadt 1904, S. 30.

Daneben kommen aber weiterhin eine Reihe von Einzelfragen in bezug auf ihre Einrichtung und Durchführung unter den gegenwärtigen Verhältnissen in Betracht, bei denen besonders die Kritik eingesetzt hat.

Die Frage nach der zu wählenden Erhebungsform in dem Sinne, in dem sie hier erörtert werden soll, umfasst ein Doppeltes. Es handelt sich einmal darum, wo soll man die Steuer erheben, beim bebauten oder unbebauten Boden oder beim gesamten städtischen Grundbesitz? und ferner wann soll man sie erheben, ist die direkte, die indirekte oder eine Verbindung beider Erhebungsarten angebrachter? Die verschiedene Bewertung dieser Punkte hat die Sachkenner zu oft ganz entgegengesetzten Resultaten geführt, so dass fast alle nach dieser Richtung hin möglichen Kombinationen schon einmal vertreten worden sind. Die verschiedenen Vorschläge sind hier auf ihre praktische Verwendbarkeit zu prüfen, die im allgemeinen vom nationalökonomischen Standpunkte aus am meisten zu billigenden Richtlinien zu suchen, wenn sich auch die Erhebungsform in manchen Beziehungen nach den Lokalverhältnissen zu richten haben wird.

Durchweg wird die Wertzuwachssteuer sowohl für den bebauten wie für den unbebauten Boden gefordert. Allerdings sprechen auch mancherlei Gründe für die ausschliessliche Besteuerung der einen oder der anderen Bodenkategorie. Beim bebauten Boden sind die Gewinne offenbar bei weitem am grössten, die Steuer ist auch in der periodischen Form hier leichter zahlbar.

Besonders häufig wünscht man ausschliesslich die Besteuerung des unbebauten Bodens; das Für und Wider wurde schon gelegentlich der Besprechung der Bauplatzsteuer eingehender erörtert. Die Höhe der Gewinne und ihr Charakter als unverdienter Wertzuwachs ist beim unbebauten Gelände am klarsten erkennbar; Hinterziehungen sind kaum möglich. Diese Gründe veranlassen z. B. auch *Brentano*[1], sich für diese Steuerform zu erklären. Für einen weiteren Vorteil hält er es, dass bei der Freilassung des bebauten Bodens von der Steuer ein sehr starker Anreiz zum Bauen gegeben sei. Treffe man auch den bebauten Boden, so werde es bei der engen Zusammengehörigkeit von Bauwerk und Boden schwer sein, den durch Meliorationen und den durch die Allgemeinheit geschaffenen Mehrwert zu trennen und eine Vermögenskonfis-

---

1) Wohnungszustände und Wohnungsreform in München, S. 13.

kation zu vermeiden. — Aber man erwäge doch auch die grossen Nachteile, die nach den bisherigen Erfahrungen bei einer solchen einseitigen Erhebung der Wertzuwachssteuer mit Sicherheit zu erwarten wären. Hingewiesen sei noch einmal auf die Schwierigkeit, allgemein und im einzelnen Fall zu bestimmen, was denn nun eigentlich bebaut ist, den Antrieb, der damit zu Steuerhinterziehungen gegeben wird. Auch der zu starke Anreiz zur Bautätigkeit scheint wirtschaftlich eher bedenklich als wünschenswert. Zugleich würde der Grundstückshandel damit sehr unterbunden (zumal wenn die Erhebung der Steuer in der indirekten Form erfolgte), während er doch beim Bauland am naturgemässesten und berechtigsten ist. Auch würde gerade der Kapitalist und Grossspekulant dann von der Steuer am wenigsten merken, indem er den Boden länger zurückhalten und einen Verkauf in Parzellen vermeiden könnte. — Bedenkt man noch, wie wesentlich die Erträge der Steuer durch eine alleinige Besteuerung der einen oder anderen Bodenkategorie geschmälert würden, wie ungerecht eine solche Belastung gegenüber den Nichtbesteuerten wäre, deren Grundstücke doch ebensogut im Werte steigen können, so darf man die Beschränkung der Wertzuwachssteuer auf den bebauten *oder* unbebauten Boden wohl als eine grobe Inkonsequenz verwerfen. —

Bei der Erwägung, ob es ratsamer ist, die Wertzuwachssteuer beim Besitzwechsel oder periodisch zu erheben, ist es nicht leicht, zu einem abschliessenden Urteil zu gelangen. Gegen beide Erhebungsarten lassen sich schwer zu beseitigende Einwände geltend machen, die ebenfalls zum Teil schon berührt wurden.

In der Regel wünscht man, dass die Steuer erhoben werde, wenn der Grundbesitz aus einer Hand in die andere übergeht. Dadurch, sagt man, sei der Wertzuwachs am einfachsten festzustellen, auch seinem ungleichmässigen, sprunghaften Anwachsen werde man damit am besten gerecht. Dem gegenüber darf man sich die grossen Schwierigkeiten der Berechnung wie der Erhebung nicht verhehlen, die sich ergeben können, wenn bei einem Grundstück vielleicht viele Jahrzehnte kein Besitzwechsel stattgefunden hat. Besonders nachteilig erscheint die unperiodische Erhebung aber wegen der Ungleichheit der Besteuerung, die damit bei gleichen Gewinnen innerhalb derselben Zeit, aber ungleicher Besitzdauer eintreten muss, wenn man Entschädigungszahlungen nicht bewilligt; diese Ungleichmässigkeit und Unbillig-

keit würde um so häufiger sein, wenn bei längerer Besitzdauer geringere Steuersätze erhoben werden, wie das von anderen Gesichtspunkten aus wohl angebracht erschiene. Es läge darin doch eine Bevorzugung der Kapitalisten, die imstande sind, ihre Grundstücke sich oder ihren Familien lange Zeit hindurch zu erhalten, die vielleicht auch von dem von den Bodenreformern, ganz mit Recht, so gerühmten Erbbaurecht Gebrauch machen könnten. Der kapitalschwächere Besitzer wird durch allerlei Umstände weit eher und weit öfter zum Verkauf seines Grundstücks gezwungen sein. Die steigenden Mietwerte würden auch eine Prämie für Interessenkoalitionen und die Vereinigung des Grund und Bodens in der Hand des Grosskapitals bilden können. Es liegt also darin — und das ist eine oft angekündigte Gefahr — ein starker Anreiz für den Spekulanten, sich mit seinesgleichen zu Ringen oder Terraingesellschaften zusammenzutun. Diese könnten dann ohne Rücksicht auf ein etwaiges Ausscheiden einzelner Mitglieder dauernd fortbestehen und die Grundstücke ausnutzen.

Diese Bedenken würden durch eine periodische Einziehung der Wertzuwachssteuer ausgeräumt, die Gewinne würden am gleichmässigsten besteuert; aber es würden dafür neue, vielleicht noch ernstere Schwierigkeiten auftauchen. Würde man die Steuer in kurzen Zeitabschnitten, vielleicht alle Jahre erheben, so wäre das zunächst sehr irrationell für die Gemeinde. Es würden kaum zu bewältigende Schwierigkeiten der Taxation entstehen, beim unbebauten Boden würde eine solche häufige Abschätzung wohl ganz untunlich sein; um nicht ungerecht zu sein, müsste man sich jedenfalls mit sehr mässigen Summen begnügen. Aber auch der Bürger würde unter der unsicheren Taxe zu leiden haben. Vor allem aber wäre ihm eine periodische Zahlung ausserordentlich schwer; natürlich würde der Druck auf die Steuerzahler je nach der Steuerhöhe verschieden sein, aber bei den immerhin gerade bei dieser Steuer oft recht hohen Beträgen, die dem Gewinner mit Rücksicht auf die noch gar nicht realisierten Gewinne auferlegt würden, hätte diese Erhebungsform doch viel Bedenkliches.

Am schwersten würde die periodische Erhebung die Besitzer unbebauter, daher ganz oder nahezu ertragloser Grundstücke treffen. Würde ein Grundstück, nachdem die Steuer schon einmal eingezogen worden ist, etwa wieder im Werte sinken, so läge darin, wie wir schon früher erwähnten, eine weitere Unbil-

ligkeit. Wie oft mögen solche Schwankungen im Bodenwert nicht vorkommen, dass ein Grundstück eine zeitlang höher, wieder niedriger und dann vielleicht wieder höher im Preise steht. Bei periodischer Erhebung würde unter diesen Umständen die Steuer mehrmals gezahlt werden — wenn man nicht eben eine Entschädigung vorsähe. Schliesslich sei noch darauf hingewiesen, dass bei dieser Form eine Ueberwälzung auf die Mieter ja auch weit eher in Frage kommen kann.

Die notwendigerweise der einen wie der anderen Erhebungsart eigenen Mängel hat man durch mancherlei Vorschläge, die auf eine Verbindung beider Formen hinzielen, zu beheben gesucht. Nachdem nunmehr die Grundlage dazu geschaffen ist, müssen die bedeutsameren und interessanteren Vorschläge einer systematischen Ausgestaltung der Wertzuwachssteuer ins Auge gefasst werden. Die Projekte, die in dieser Hinsicht entwickelt worden sind, sind nicht sehr zahlreich; nachdem eine Kritik der wichtigsten Punkte schon vorausgeschickt wurde, können diese Gedankengänge kürzer und ohne eingehendere Erörterung folgen.

Zu den ältesten Vorschlägen dieser Art gehören diejenigen, die der Frankfurter Oberbürgermeister *Adickes*[1]) 1894 der Oeffentlichkeit unterbreitete. Er stellte damals auf Grund des neuen K.A.G. ein ganzes System einer möglichst gleichmässigen und erschöpfenden Besteuerung des Grund und Bodens auf, durch das er auch die mühelosen Gewinne möglichst vollständig zu treffen gedachte.

Die Besteuerung des landwirtschaftlich benutzten wie des bebauten Bodens hat sich nach ihm im wesentlichen, wie es sich bisher gut bewährt habe, nach dem Ertrage zu richten. Dagegen werde es sich beim Bauland empfehlen, die Steuer nach den Durchschnittskaufpreisen der einzelnen Gebietsteile der Stadt zu bemessen (also nach Lageklassen, wie es auch seit 1895 in Frankfurt geschieht); diese Preise könne man bei zersplittertem Grundbesitz mit einiger Vorsicht alle 3—5 Jahre feststellen und darnach eine mässige Grundsteuer (etwa $^1/_2\,^0/_{00}$) veranlagen.

Werde durch dieses Verfahren der wirkliche Wert des Bodens getroffen, so sei auch eine höhere Besteuerung des dauernd entstehenden Wertzuwachses im Rahmen der allgemeinen Grund- und Gebäudesteuer unschwer zu erreichen. Beim unbebauten Boden

1) Ueber die weitere Entwicklung des Gemeindesteuerwesens u. s. w. S. 627 ff.

könne man entweder an Stelle des für allen Grund gleichen Steuersatzes eine progressive Steuerskala setzen, die ansteigend von dem landwirtschaftlich benutzten Gelände zum wertvolleren Boden übergehe, oder man könnte die bei der ersten Steuerveranlagung ermittelten Werte mit einer einheitlichen Steuer, die demnächstigen Wertsteigerungen mit progressiv steigenden Sätzen belegen. Beim bebauten Boden würde man ähnlich vorgehen; man würde hier die nach dem Inkrafttreten des K.A.G., also etwa 1895, festgestellten Werte zu grunde legen und künftig an Hand der stattfindenden Verkäufe die Steuersätze bestimmen, um beim Steigen der Preise möglichst schnell die Besteuerung durch progressive Zuschläge dem anzupassen. Hierbei (bei der Gebäudesteuer) wäre es nach *Adickes* unbedenklich, den Prozentsatz der Steuer zu ermässigen, falls in einzelnen Stadtteilen einmal ein Rückgang der Erträge und Werte einträte. Sodann wird zur Ergänzung dieser Besteuerung eine Immobiliarumsatzsteuer vorgeschlagen. Diese soll den rasch und plötzlich eintretenden, von der periodischen Steuer nicht getroffenen Preissteigerungen durch entsprechende Zuschläge zu dem Einheitssatz gerecht werden. Die Umsatzsteuer solle immerhin beim unbebauten Boden 1½—2% höher sein als beim bebauten, weil die Sätze der Grundsteuer der Gebäudesteuer gegenüber notwendig zu niedrig sein müssten (indem die Grundsteuer etwa ½‰, die Gebäudesteuer aber 1½—2‰ des Wertes betrage). Im Interesse einer leichteren Handhabung und zur Vermeidung der Schwierigkeiten, die aus der Bestimmung der früheren Preise zum Zwecke der Feststellung der Zuschläge erwachsen, könnten die Gemeinden mit steigenden Bodenwerten und Grundstückspreisen für die Grundstücke und Gebäude, die längere Zeit den Besitzer nicht gewechselt haben, auf die volle Erfassung der Gewinne durch die Umsatzsteuer verzichten und statt dessen »eine allgemeine Präsumption für steigende Werte und Gewinnerzielung bei Verkäufen« aufstellen; die Steuer werde dann nach einem nach der Länge der Zeitdauer abgestuften Tarif bemessen. Glaube sich der Steuerpflichtige durch die Festsetzung geschädigt, so könne er Einspruch einlegen und den Gegenbeweis gegen die Präsumption antreten. Schliesslich könne und solle die Umsatzsteuer die Lücken der Grund- und Gebäudesteuer auch noch dadurch ausfüllen, dass sie die Differenz zwischen dem der direkten Besteuerung zu grunde gelegten Wert und den wirklich erzielten Kaufpreis mit einem

angemessenen Zuschlage belege.

Es soll nicht geleugnet werden, dass der hier in den Grundzügen skizzierte Steuerplan vielerlei Vorteile böte und manchen beachtenswerten Fingerzeig enthält. Mit Rücksicht auf das Problem der Gewinnerfassung ist er wohl nicht besonders glücklich, weil er noch nicht klar nur den reinen, unverdienten Wertzuwachs besteuern will.

Von diesem Standpunkte aus hat man besonders zweierlei gegen die Vorschläge von *Adickes* einzuwenden; es scheinen uns da zwei Bedenken vorzuliegen, die überhaupt für die älteren Zuwachssteuerpläne typisch sind. Einmal würde nach diesen Vorschlägen der Wertzuwachs an bebauten wie unbebauten Liegenschaften nicht nur bei den jedesmaligen Gewinnern, sondern dauernd, auch bei den Rechtsnachfolgern des ersten Gewinners, höher besteuert. Wenn man von irgend einem bestimmten Termin an alle künftigen Werterhöhungen progressiv treffen wollte, so würde diese Besteuerung des Bodens doch zu ungleichmässig, für den späteren Eigentümer, der selbst keinerlei Gewinn erzielt hat, zu hart und drückend sein. Anderseits scheinen diese Vorschläge noch zu sehr auf die Umsatzsteuer hinauszulaufen; eine allgemeine Gewinnpräsumption bietet doch keineswegs immer die Gewissheit einer Werterhöhung. Die Erhebung von steigenden Einheitssätzen nach der Zeitdauer würde häufig sehr ungerecht sein, jedenfalls aber auch den finanziellen Effekt der Steuer sehr abschwächen. — Uebrigens dürfte, wie das wohl auch bei den *Adickes*schen Vorschlägen vorausgesetzt sein wird, diese Wertzuwachssteuer nicht in der gebräuchlichen Weise — so dass Verkäufer und Käufer sie je zur Hälfte tragen — eingerichtet werden.

Weit klarer und vom Standpunkt der Wertzuwachsbesteuerung wohl brauchbarer sind die Vorschläge, die *Fr. J. Neumann* 1895 in der Schrift: »Zur Gemeindesteuerreform in Deutschland« gemacht hat. Er entwickelte da kurz ein System, das geeignet ist, die auch von ihm zugegebenen grossen Schwierigkeiten unseres Steuerprojektes einigermassen zu bewältigen.

Nach seiner Meinung wäre von einer Besitzveränderungsabgabe abzusehen, schon weil die Wertsteigerungen oft enorm gross seien, ohne dass eine Veräusserung erfolge. Eine Wertzuwachssteuer habe sich vielmehr periodisch an die Bodenbesteuerung anzuschliessen. Und zwar befürwortet er ihre Verbindung mit der kommunalen Grundsteuer, die sich nach seiner Ansicht nach

dem Ertrage zu richten hat. Gemäss der periodischen Erhebung empfiehlt er konsequenter Weise dann auch die Wertzuwachssteuer in erster Linie für den bebauten Boden; hier sei sie am ersten durchführbar. Die regelmässige Grundsteuer sei etwa wie in Preussen alle 15 Jahre zu revidieren und mit den momentanen Verhältnissen in Einklang zu bringen. Gehe nun bei einer solchen Revision aus dem erhöhten Ertrage eine Wertzunahme des Bodens hervor, so sei diese so gut wie etwa eine Erbschaft entfernter Verwandter mit einem Satze von vielleicht 8% zu besteuern. Der Betrag könne dann ja zur Erleichterung auf die nächste fünfzehnjährige Steuerperiode verteilt werden, um während der Zeit zusammen mit der Grundsteuer vom jeweiligen Eigentümer bezahlt zu werden. Was den unbebauten Boden anbetreffe, so könne man da durch Adjacentenbeiträge und ähnliches auszukommen suchen, oder man könne gleichfalls eine entsprechende Wertzuwachsbesteuerung versuchen, wobei die Beträge jedoch erst bei der Bebauung des Grundstückes fällig würden; damit werde auch eine sozialpolitisch heilsame Nebenwirkung erzielt. Im übrigen brauche man sich allgemein bei der Veranlagung der Steuer ja nicht auf eine spezielle Feststellung der Werterhöhung bei jedem einzelnen Grundstück einzulassen; es sei zulässig, in Städten mit steigender Konjunktur die Wertsteigerung zu präsumieren, wenn man dem Steuerzahler das Einspruchsrecht gewähre.

Was zur Beurteilung dieser Vorschläge zu sagen wäre, wurde schon vorausgeschickt. Bemerken möchten wir nur, dass eine allgemeine Präsumption auch hier recht bedenklich erscheinen würde; andererseits wäre es ebensowenig einwandfrei, dass auch nach *Neumann* die zu erhebende Steuer teilweise auf den Rechtsnachfolger des Gewinners fallen würde, wenn sie nämlich beim bebauten Boden auf die 15jährige Steuerperiode verteilt wird.

Auch in Haus- und Grundbesitzerkreisen hat man sich hin und wieder mit dem Wertzuwachssteuerplan beschäftigt. Besonders hat da *Fr. Pabst* der Konjunkturgewinnbesteuerung am Grund und Boden sein Augenmerk zugewandt und nun vor einiger Zeit seine Ideen zu ganz detaillierten Vorschlägen in einer Steuerordnung[1]) verdichtet. Dass die von ihm entwickelten Gedanken wohl durchdacht sind, wird man nicht verkennen dürfen, für unsere Zwecke kommt aber sein Steuerplan deswegen wenig

1) S. *Pabst*, Gewinnsteuer oder Grundsteuer nach dem gem. Wert.

in Betracht, weil bei ihm die Wertzuwachssteuer ein Ersatz, keine Ergänzung schon bestehender Steuern sein soll, weil er nur eine Entlastung, nicht eine stärkere Heranziehung des Grundbesitzers beabsichtigt, wie wir sie für gerecht halten.

Da durch die immer weiter vordringende Steuer nach dem gemeinen Wert in der Regel eine stärkere Belastung des Grundbesitzers als durch das bisher vorherrschende Ertragssteuersystem herbeigeführt wird, so geht seine Absicht dahin, eine Bodenbesteuerung zusammenzustellen, die die Vorzüge, aber nicht die Nachteile der Wertsteuer, besonders die Schwierigkeit der Taxe, die Begünstigung einer übertriebenen Raumausnutzung und damit die Benachteiligung von allein bewohnten Häusern, von Gärten u. s. w., in sich vereinige. Er will daher für den bebauten Boden die Ertragssteuer beibehalten, beim unbebauten Boden solle statt dessen nur die Konjunkturgewinnsteuer erhoben werden[1]).

Diese Wertzuwachssteuer auf den unbebauten Boden (sie solle bis 10% des Reingewinns betragen) solle nur beim Besitzwechsel erhoben werden. Dem finanziell und ökonomisch bedenklichen Uebelstande, dass sich durch die Bebauung die Grundbesitzer der Steuer entziehen könnten, will *Pabst* durch folgende Bestimmung der Steuerordnung (im § 19) abhelfen. »Ausserdem wird nach erfolgter Bebauung des Grundstücks ein Steueräquivalent erhoben von der Wertsteigerung, von welcher der Eigentümer, der das Grundstück unbebaut erworben hat, noch nicht besteuert worden ist.« Dass eine solche Massregel den bezeichneten Nachteil beseitigen würde, scheint sicher; aber — alle die Vorteile, die die ausschliesslich auf unbebautes Gelände gelegte Wertzuwachssteuer bietet, würden damit ebenfalls verschwinden.

Finanziell wäre von dieser Zuwachssteuer nichts zu erwarten, um so weniger, als *Pabst*, damit »die neue Steuer dem Hausbesitz schmackhafter gemacht wird«, noch ein Viertel ihres Aufkommens zur Verminderung der Gebäudesteuer verwendet wissen will. Dass sich übrigens eine Gemeinde herbeifinden würde, die bestehende, sichere Besteuerung des unbebauten Bodens aufzugeben und damit ihren kapitalisierten Betrag dem augenblicklichen Grundeigentümer zu schenken, um dagegen eine so mässige, in ihren Erträgen immerhin schwankende Gewinnsteuer einzutauschen, lässt sich doch sehr bezweifeln.

1) Dieselbe Anregung gibt übrigens, ohne sie jedoch näher zu verfolgen, auch einmal *Gerlach*, Gemeindesteuerrecht S. 46.

Die reifsten, in der Praxis vielleicht brauchbarsten Vorschläge hat *Ad. Wagner* gemacht[1]). Nachdem er früher schon mehrfach die praktische Durchführung der Wertzuwachssteuer erwogen[2]), hat er neuerdings einen Steuerplan entwickelt, der zwar ebenfalls unumgänglicher Weise auf einem Kompromiss beruht, der aber doch dem Ziele sehr nahe kommt, die Bedenken wesentlich verringert.

Nach *Wagner* sind im Werte eines jeden Grundstücks folgende drei Bestandteile zu unterscheiden: »1) Der im anfänglichen Erwerbspreise bestehende, bez. in dem zur Zeit der ersten Steuerveranlagung nach der Einschätzung ermittelte Wert; 2) sodann der Wertzuwachs durch neuen Kapitalaufwand für Bau, Meliorationen u. s. w. (vom Aufwand für die nur zur Werterhaltung dienenden Reparaturen u. s. w. abgesehen); 3) endlich der durch jene »allgemeine Umstände« herbeigeführte Wertzuwachs«. (*Weber* will ausser diesen Bestandteilen beim städtischen Bodenwert noch zwei weitere, die Risikoprämie und den durch Staat oder Gemeinde geschaffenen Meliorationswert (Betterment) unterscheiden. Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich schon, dass wir eine soweit gehende Berücksichtigung nicht für notwendig erachten; jedenfalls würde sie die Aufgabe wesentlich komplizierter machen). Bestandteil 2 und 3, Meliorationswert und Wertzuwachs, würden sich dann nach dem Vorschlage *Wagners* ergeben als die Differenz zwischen dem Verkaufs- und dem ursprünglichen Erwerbswerte, der Meliorationswert aus den Nachweisen des Eigentümers.

Unter Berücksichtigung der drei Bestandteile des Grundstückswertes will *Wagner* dann eine sehr zweckmässige Verbindung von Grundsteuer, Grundbesitzwechselabgabe und Wertzuwachssteuer. Nach ihm soll der Eigentümer während der Dauer seines Besitzes für den Erwerbs- und Meliorationswert einen Normalsteuersatz zahlen, etwa 2‰, für den Wertzuwachs dagegen weit mehr, etwa 4—6‰ und mehr. Natürlich wäre eine häufige Abschätzung der Wertbestandteile (mindestens alle 2—3 Jahre) erforderlich. Beim Verkauf des Grundstückes soll in ähnlicher Weise für Erwerbs- und Meliorationswert eine niedrige Umsatzsteuer, für den unverdienten Wertzu-

1) Die finanzielle Mitbeteiligung . . . S. 52 ff.

2) So besonders in seiner Finanzwissenschaft (2. Teil: 5. Buch, 4. Kap., 3. Abschnitt).

wachs aber eine recht hohe Zuwachssteuer bis zu 50% und mehr erhoben werden. »Gerade in diesem dritten Bestandteile liegen die riesigen Gewinnrealisierungen der Bodenspekulation in Baustellen, aber doch auch im Häusergeschäft, gemeinschädliche Verhältnisse, die es rechtfertigen, durch hohe Extrabesteuerung erschwerend auf solche Spekulation einzuwirken und die erzielten Gewinne durch die Besteuerung zu einem starken Betrage der Gemeinde zuzuführen«.

Der hier entwickelte Steuerplan trifft wohl in den Grundzügen mehr als alle anderen Vorschläge das Richtige. Mit *Wagner* wird man, so meinen wir, vor allem eine möglichst einfache und klare Steuerform bevorzugen müssen.

Der Wertzuwachs möge, wie es *Wagner* anempfiehlt, nur beim Gewinne und nur soweit der Gewinn tatsächlich vorhanden und nachweisbar ist (also nicht nur präsumiert wird), dann aber bei bebauten und unbebauten Liegenschaften besteuert werden.

Freilich dürfte im Interesse der Steuerzahler und der Gemeinde noch eine Einschränkung und Vereinfachung angebracht sein. Die für beide Teile bequemste, wir möchten sagen natürlichste Erhebungsart ist doch die Besitzwechselabgabe. Gerade sie ist es, die man, seitdem der Wertzuwachssteuergedanke vertreten wird, vor allem im Auge hat, gerade sie ist wegen ihrer praktischen Vorzüge allein bisher tatsächlich zur Durchführung gelangt. Mit *Wagner* wird man daher wohl auf die Wertzuwachssteuer beim Besitzwechsel den grössten Nachdruck legen müssen. Eben deswegen meinen wir aber, dass eine so häufig erfolgende periodische Erhebung und Revision nicht unbedingt notwendig, andererseits aber doch recht lästig für den Bürger und die Gemeinde ist. Wird alljährlich zugleich mit der Grundsteuer die Wertzuwachssteuer erhoben, so hätte die dauernde Mehrbelastung von schwankender Höhe ja für den Zahler etwas Drückendes, besonders aber wäre die Veranlagung und ständige Revision für die Stadt eine ausserordentlich schwierige Sache.

Es wäre demnach vorteilhafter, wenn die periodische Steuererhebung nur nach längeren Zwischenräumen, vielleicht nach je 10 Jahren oder (wie es *Neumann* vorschlägt) 15 Jahren erfolgte. Damit würde also der periodischen Besteuerung neben der Besitzwechselabgabe mehr nur die Rolle eines Aequivalents zum Ausgleich für die inzwischen nicht bezahlten Beträge eingeräumt.

Würde man sich zu dieser einfachen Steuererhebung beim

Besitzwechsel mit einer Ergänzung durch ein alle 10—15—20 Jahre bei den nicht veräusserten Grundstücken zu erhebendes Steueräquivalent entschliessen, so würde eine Veranlagung nicht zu häufig, aber noch häufig genug stattfinden, um etwaige Veränderungen zu übersehen. Es würden gleichmässig ziemlich alle Gewinne getroffen; jedenfalls würde niemand (auch falls kein Besitzwechsel stattfände), wofern überhaupt ein Gewinn gemacht wird, von der Steuer verschont bleiben.

Die Zahler ihrerseits könnten die Steuer beim Hausbesitz verhältnismässig leicht tragen, indem sie sich bei der periodischen Einziehung — nach etwa 15jährigem Besitz — auf die gleichbleibenden Beträge sehr wohl einzurichten vermöchten. Zur Zahlungserleichterung könnte man vielleicht eine Verteilung des Betrages in jährlichen Raten auf die nächsten 15 Jahre gestatten, dann jedoch mit der Massgabe, dass bei einem vorherigen Besitzwechsel zugleich die gesamte Restsumme zahlbar würde. — Drückend würde die Steuer nur dann sein, wenn bei unbebautem Terrain sehr lange (eben etwa 15 Jahre) zu keiner Veräusserung geschritten würde.

§ 8. Die praktische Einrichtung der Wertzuwachssteuer im einzelnen (unter Berücksichtigung ihrer gegenwärtigen wirtschaftlichen und rechtlichen Bedingungen).

Eine ganze Fülle von Fragen und Bedenken werden für jede Gemeinde, die die Wertzuwachssteuer durchführen möchte, auch dann noch auftauchen, wenn sie sich über die zu grunde zu legende Erhebungsform schlüssig gemacht hat.

Die Forderungen, die gerade mit Bezug auf Einzelheiten der praktischen Einführung in so grosser Zahl laut werden, haben durchweg bei jeder Art der Erhebung die gleiche Bedeutung. Bei einer klaren Erfassung des Wesens der neuen Steuer ergibt sich aber eine Beantwortung der Fragen meist ziemlich selbstverständlich aus der Rücksicht auf ihre gerechte und volkswirtschaftlich zweckmässige Ausgestaltung. Den durch allgemeine Umstände herbeigeführten Gewinn im einzelnen Falle ohne Unbilligkeit aus dem Gesamtbodenwert auszulösen, das hält man oft »für selbst theoretisch ausserordentlich schwierig, praktisch aber unmöglich«[1]).

---

1) *Weber*, Ueber Bodenrente u. s. w., S. 192.

Die Schwierigkeiten, die man damit der Wertzuwachssteuer gegenüber geltend macht, sind durchaus nicht gleichartig; sie entspringen eben aus den allerverschiedensten Wünschen. Im wesentlichen kann man drei Fragen unterscheiden, um die sich die Einzelheiten der praktischen Durchführung gruppieren lassen: Wie soll man den unverdienten Gewinn bestimmen? Wie soll man dem Steuerzahler und der Gemeinde eine gerechte, gleichmässige Besteuerung der Gewinner sichern? Wie weit darf man den Gewinn erfassen?

Von diesen Gesichtspunkten aus wird zunächst die praktische Einrichtung der Wertzuwachssteuer im einzelnen nach der wirtschaftlichen Seite hin (eine Untersuchung der juristischen Lage wird sich dem anschliessen) zwanglos erörtert werden. —

Wie es der *Wagner*sche Vorschlag anempfiehlt, wie es sich auch schon aus der Natur der Sache ergibt und daher ebenfalls in der Praxis geschieht, wird man den Gewinn als die Differenz der zwischen zwei Zeitpunkten beim Grund und Boden festgestellten Werte anzusehen haben. Und zwar wird man den unverdienten Gewinn dann eben durch den Abzug aller zur Melioration des Grundstücks verwandten Ausgaben des Eigentümers erhalten [1]).

Bei der Erhebung der Steuer als Besitzwechselabgabe wird man die Wertzunahmen als die Differenz zwischen dem Veräusserungs- und dem früheren Erwerbspreise betrachten müssen. (Sind Grundstücke inzwischen parzelliert oder zusammengelegt worden, so wird man bei dem Besitzwechsel die Steuer sinngemäss auf die einzelnen oder das zusammengelegte Grundstück verteilen.) Welcher Eigentumswechsel ist denn nun als eine solche Veräusserung, bei der man die Steuer zu erheben hätte, zu betrachten?

Vor allem natürlich der Verkauf des Grundstückes. Dann aber auch der Tausch; es ist nicht einzusehen, weshalb beim Tausch nicht beide Parteien, soweit sie einen Gewinn erzielt haben, (so hat man es in Köln eingerichtet), statt nur etwa derjenigen, deren Grundstück am höchsten im Werte steht (wie in Frankfurt), die Steuer zahlen sollen — jedenfalls darf man da nicht überhaupt von der Steuer absehen, schon aus dem Grunde, damit der Tausch nicht Gelegenheit zu ständigen Umgehungen gibt. Eben-

1) Ueber die Einrichtung der Steuer im einzelnen vgl. die ausführliche Darstellung bei *Brunhuber*, Die Wertzuwachssteuer, besonders Kap. 5.

so wird bei der Hingabe an Zahlungsstatt, etwa beim Einwerfen eines Grundstücks in ein Gesellschaftsvermögen, sowie bei Umlegungen und in ähnlichen Fällen, sofern eine Werterhöhung festgestellt wird, die Wertzuwachssteuer zu erheben sein. Bei Eigentumsübertragungen von Grundstücken, die bei der Auflösung der Gemeinschaft von Miteigentümern oder auch von Miterben erfolgt, wird man billigerweise die Steuer nur dann erheben, wenn der Wert, der dem einzelnen zufallenden Grundstücke über den ideellen Wert seines bisherigen Anteils hinausgeht. Bei unentgeltlichem Eigentumserwerb, bei Schenkungen und Erbschaften, könnte man, wie das oft angeraten wird, die Steuer von dem Erwerbenden fordern; vielleicht wäre es in solchen Fällen aber zweckentsprechender, die Steuer erst bei dem nächsten entgeltlichen Eigentumswechsel zu erheben, dann aber freilich der Berechnung die ganze Besitzdauer von der einen bis zur anderen entgeltlichen Veräusserung zu grunde zu legen. — Immer wird man bei dieser Besitzwechselabgabe nicht nur bei der formellen Auflassung, sondern, um Hinterziehungen zu vermeiden, auch bei einer formlosen Abtretung die Steuer selbständig berechnen müssen.

Da man bei jeder Form der Wertzuwachssteuer nur den unverdienten Gewinn treffen will, so erhebt sich weiterhin stets die Frage nach dem Umfang der Anrechnungen, die man dem Eigentümer auf den ursprünglichen Erwerbspreis gestatten will. Es liegt im Wesen der Steuer, das muss immer wieder betont werden, dass man in dieser Hinsicht milde und entgegenkommend sei und mit Rücksicht auf die Höhe der zu erwartenden Beträge jede Ungerechtigkeit und Ungleichmässigkeit vermeide.

Man wird also auch alle von dem Eigentümer auf das Grundstück gemachten Aufwendungen diesem voll anrechnen, mag er nun das unbebaute Gelände bebaut oder irgendwelche Veränderungen oder Meliorationen vorgenommen haben, abgesehen von den ausschliesslich werterhaltenden Reparaturen (dem Anstrich u. s. w.) sowie der etwa durch Versicherung u. a. gedeckten Ausgaben für Neubauten u. s. w. Wenn man in dieser Beziehung weit gehen will, so kann man vielleicht auch die Anrechnung der Zinsen für gemachte Aufwendungen erlauben. — Ob man auf den ursprünglichen Erwerbspreis auch die etwaigen Mietausfälle sowie die Zinsverluste bei unbebauten Liegenschaften schlagen lassen soll, darüber sind die Ansichten und die Normen der Steuerordnungen sehr verschieden; häufig lehnt man mit Leb-

haftigkeit eine solche Berücksichtigung besonders auch der Zinsausfälle beim unbebauten Boden aus sozialpolitischen Gründen ab. In der Tat scheint eine triftige Veranlassung für diese Anrechnungen nicht vorzuliegen. Will man aber darin aus irgend welchen Gründen dem Grundbesitzer entgegenkommen, so mag man Miet- und Zinsverluste (etwa unter Zugrundelegung einer 4prozentigen Verzinsung) anerkennen, jedoch unter Aufrechnung aller entgegenstehenden Einnahmen. — Auch etwa gezahlte Strassenbaukosten, Bettermentabgaben, Einkommensteuer für den Wertzuwachs u. s. w. wird der Grundbesitzer stets zu dem Erwerbspreise schlagen dürfen. Die mannigfachen Ausgaben bei Erwerb und Veräusserung wird man wohl gleichfalls vergüten müssen; zweckmässigerweise mag man einer Anregung verschiedener Steuerordnungen folgend dazu ein für allemal die Anrechnung eines bestimmten Prozentsatzes des Erwerbspreises (3—5 %) erlauben.

Dass eine gerechte Feststellung keineswegs immer einfach ist, und vielfach nur näherungsweise geschehen wird, ist klar. Man denke daran, dass ein Terrain unter Umständen Jahrhunderte in dem Besitz einer Familie bleiben, parzelliert und wieder zusammengelegt werden, bebaut und melioriert werden könnte u. s. w. Wenn in gewissen Abständen (etwa nach je 15 Jahren) bei den inzwischen nicht veräusserten Grundstücken gleichfalls eine Veranlagung und Erhebung der Steuer erfolgte, so würde das auch in dieser Beziehung ihre Durchführung erleichtern.

Die Rücksicht auf eine milde und gerechte Durchführung wird auch bei einer anderen Frage die richtige Lösung nahelegen, bei der Frage nämlich, soll man nur die seit Einführung der Steuer entstandenen unverdienten Gewinne oder überhaupt alle seit dem letzten Eigentumswechsel erwachsenen ohne Rücksicht auf ihre Entstehungszeit besteuern, mit anderen Worten, soll man der Steuer rückwirkende Kraft geben oder nicht. In der Regel meint man, es sei überflüssig, ja ungerecht, dass diejenigen, die früher grosse bis jetzt noch nicht realisierte Gewinne gemacht hätten, besser weg kämen als die anderen. »Es liegt aber keine Veranlassung vor«, heisst es in der Begründung der Wertzuwachssteuervorlage in Dortmund, »den Wertzuwachs, den der Eigentümer bis heute erzielt hat, ganz ausser Berechnung zu lassen«. Besonders aber wirkt noch das Bedenken mit, dass bei der Berechnung der Steuer erst von ihrer Einführung ab in den ersten

Jahren die so nötige und erwünschte finanzielle Wirkung sehr stark vermindert würde, ja in der ersten Zeit Erträge kaum zu erwarten wären. Daher will man fast allgemein (die einzigen praktischen Ausnahmen sind die Kölner Steuerordnung und die hessische Regierungsvorlage) wenigstens die seit den letzten 10—20—30 Jahren erfolgten Wertsteigerungen — in dieser Zeit seien ja besonders grosse Gewinne erzielt worden — bei den seitdem noch nicht veräusserten Grundstücken treffen.

Trotzdem aber wird man sich bei näherem Zusehen mit dieser sog. Rückwirkung der Steuer wohl kaum befreunden können. Abgesehen davon, dass die rückwirkende Kraft überhaupt ihre sehr üblen Seiten hat, indem die Steuerpflichtigen bis zu der Neuerung doch auf den bestehenden Rechtszustand vertrauen und sich auf ihn einrichten durften, abgesehen auch davon, dass der Termin, von dem ab man den Wertzuwachs der Vergangenheit treffen würde, nur willkürlich bestimmt werden könnte, würde eine derartige Bestimmung doch auch sonst kaum mit der Billigkeit in Einklang zu bringen sein. Wo eine Rückwirkung der Zuwachssteuer bevorzugt wird, kann es immerhin vorkommen, dass von zwei Grundeigentümern, die ihre Terrains je 20 Jahre besitzen, der eine das seinige 8 Tage vor der Steuererhebung verkauft, ohne einen Pfennig an die Stadt abgeben zu müssen, während der andere einige Tage später eine ganz beträchtliche Summe zu zahlen hat.

Da nun einmal die Gemeinde ja doch nicht nachträglich alle durch sie erwachsenen Gewinne treffen kann, so ist es wohl am zweckentsprechendsten, als einheitliche, klare Grundlage für alle Liegenschaften den Termin der Einführung der Steuer zu wählen. Werden damit die Erträge anfangs geringer, so wird doch auch die Einführung langsamer und schonender. Die Gemeinde wird sich dann auf die Feststellung der Werte einrichten und dieser Aufgabe befriedigender gerecht werden, als wenn sie nach den oft lange zurückliegenden Erwerbspreisen forschen und die inzwischen erfolgten Veränderungen und Verbesserungen nachprüfen muss[1]).

1) Mit ähnlichen Gründen verwirft auch der hochgeachtete ehemalige Kölner Oberlandesgerichtspräsident Wirkl. Geh.Rat *Hamm* die Rückwirkung der Zuwachssteuer als ungerecht. (S. seinen Artikel: Kann eine indirekte Wertzuwachssteuer den Wertzuwachs vor Einführung der Steuer treffen? in Nr. 14 der Deutschen Juristenzeitung 1906). Wo man bisher die Rückwirkung beliebt habe, sei das nicht so schlimm,

Auch im übrigen sehe man bei der Wertzuwachssteuer mehr auf eine allmähliche und schonende als auf eine möglichst schleunige und einträgliche Einführung. Aus diesem Grunde dürfte es sich empfehlen, dem Besteuerten jede mögliche Erleichterung bei der Zahlung zu gestatten; es wäre vom Uebel, wenn die Besteuerung den Pflichtigen etwa zur Aufnahme einer Hypothek zwänge oder wenn auf einmal eine Steuersumme gezahlt werden müsste, die höher als die normale Anzahlung wäre. Ganz dankenswert wäre es daher, wenn die Gemeinde in den Fällen, wo ein höherer Betrag zu erlegen wäre, sich auf Ratenzahlungen oder auf die Einräumung einer hypothekarischen Eintragung einliesse.

Freilich kann man mit der Rücksichtnahme gegenüber dem Grundbesitzer auch zu weit gehen. Das würde man tun, wenn man auf seine Verschuldung Rücksicht nehmen und ihn in der Höhe der Belastung seines Grundstücks von der Wertzuwachssteuer befreien wollte, wie das besonders *Weber*[1]) als notwendig bezeichnet. Die Grundbesitzer, heisst es, und diese Behauptung wollen wir gar nicht anzweifeln, seien oft nur Strohmänner; die Hypothekengläubiger erhielten viel vom unverdienten Wertzuwachs, »abgesehen von der Höhe des Zinsfusses auch dadurch, dass die für sie vereinbarte fiktive Möglichkeitsrente durch die Wertsteigerung in eine effektive Wirklichkeitsrente verwandelt

weil in der Regel mit zunehmender Besitzdauer die Steuersätze stark abnehmen. Sonst sei die Massregel aber »nicht nur ungerecht, sondern auch tatsächlich ohne Erfolg«, sie werde »höchstens zum Fallstrick für kleine, geschäftsungewandte Grundbesitzer werden«, die andern wüssten sich völlig gesetzlich zu helfen, indem sie ihr Grundeigentum vor Einführung der Steuer, eventuell mit Rückkaufsrecht, verkauften. — Dem entspricht es, wenn *Bredt* (Der Wertzuwachs u. s. w. S. 61) berichtet, in Köln seien, bevor man gewusst habe, dass nur der künftige Wertzuwachs besteuert werden sollte, die Notare ausser stande gewesen, die Geschäfte zu bewältigen. Demgegenüber scheinen uns die Gegengründe, die besonders *Brunhuber* (Die Wertzuwachssteuer S. 88 ff.) und *Köppe* (Die zeitliche Begrenzung des steuerpflichtigen Wertzuwachses, Jahrbuch der Bodenreform, 3. Heft, Jena 1906) ins Feld führen, nicht durchschlagend. *Brunhuber* möchte auch den noch nicht realisierten Wertzuwachs der letzten 20, 30 . . . Jahre, etwa seit 1880, allerdings nicht mit den vollen Sätzen, treffen; *Köppe* möchte bis zum 1. Jan. 1871, von da ab datiert er den grossen Aufschwung auch der Bodenpreise, zurückgehen und die Gewinne seit dieser Zeit voll treffen. Beider Hauptargument ist die finanzielle Unfruchtbarkeit, zu der man sonst die Steuer vorläufig verdamme. »Soll das Fleisch fortgeworfen, der Knochen behalten und der Hunger auf das, was die Zukunft bringen wird, vertröstet werden?« (*Köppe*). Vom Standpunkt einer verständigen Diätetik zieht *Köppe* die ganzen Portionen den halben vor; über »juristische Zwirnsfäden« brauche man nicht zu stolpern.

1) *Weber*, Ueber Bodenrente u. s. w. S. 194.

wird«. Wenn demgegenüber von bodenreformerischer Seite [1]) bemerkt wird, die Belastung müsse man ausser Acht lassen, »aus dem einfachen Grunde, weil sonst niemand eine Zuwachssteuer bezahlen würde«, so würde allerdings die damit ausgesprochene Befürchtung wohl eintreten, ein Argument gegen die *Weber*sche Forderung wäre das aber natürlich nicht.

Dennoch ist eine teilweise Befreiung des Grundbesitzers und etwa eine entsprechende Besteuerung des Gläubigers wohl nicht erforderlich. Der Grundbesitzer ist im allgemeinen mit dem Geschick des Bodens am engsten verbunden, er hat wie den Verlust, so in der Regel auch den Gewinn allein, die Gläubiger ihrerseits bekommen durchweg gleichbleibende Zinssummen. Ist wirklich der Eigentümer nur ein Strohmann, empfängt der Hypothekengläubiger überdurchschnittliche Beträge, so wird er auch wieder indirekt auf dem Wege über den Grundbesitzer von der Steuer betroffen werden. Die Gemeinde wird sich darum nicht kümmern können, noch zu kümmern brauchen. —

Ueberhaupt wird sich die Gemeinde im allgemeinen beim Erwerb und bei der Veräusserung von Grundstücken für die Zuwachssteuer nur nach den erzielten Preisen zu richten haben. Werden einmal besondere Liebhaberpreise gezahlt, wie hier und da individueller Bedürfnisse halber von Aerzten, Rechtsanwälten, Bankiers u. a., so wäre das auch nicht schlimm. Jedenfalls wird man aber von der Stadtverwaltung eine genaue Berücksichtigung und Beobachtung der städtischen Bodenpreise fordern müssen. Ist dann tatsächlich ein offenbares Missverhältnis zwischen dem erzielten und dem durchschnittlichen Preise vorhanden, so muss der Gemeinde das Recht zustehen, an Stelle des angegebenen den gemeinen Wert zu besteuern [2]).

Bei den hohen Summen und den oft schwierigen Nachweisen, die gerade bei der Zuwachssteuer in Frage kommen, liegt die Gefahr nahe, dass der Gemeinde mit und ohne Wollen des Steuerpflichtigen Beträchtliches entgehen könnte.

---

1) *Pohlman*, Zur Kritik der Wert- und Zuwachssteuer S. 144.

2) Durch dieses einfache Mittel könnte man den verschiedenen in der letzten Zeit hervorgetretenen Manipulationen, die auf eine solche Ueberwertung der Grundstücke hinzielen, dass auch bei einem künftigen Wertzuwachs keine Steuer erhoben werden kann, einen wirksamen Riegel vorschieben. (Vgl. *Bredt*, Der Wertzuwachs u. s. w. S. 61 und *Brunhuber*, Der hessische Regierungsentwurf einer Wertzuwachssteuer, Jahrb. d. Bodenr. 4. H , S. 275 ff. Jena 1906. Letzterer rühmt mit Recht diese auch in dem hessischen Entwurf enthaltene Bestimmung.)

Mitunter wird der Grundeigentümer auch bei der nicht periodisch erfolgenden Einziehung der Steuer nicht imstande sein, die Beträge aufzubringen, eben wegen seiner hohen Verschuldung. Um die Gemeinden vor solchen Ausfällen zu bewahren, hat man mehrfach eine solidarische Haftung des Veräusserers und Erwerbers eines Grundstückes angeraten und eingeführt. Will man sich einmal auf solche Weise vor der drohenden Zahlungsunfähigkeit des Pflichtigen schützen, so sollte eine Heranziehung des Erwerbers aber immer nur in zweiter Linie erfolgen. Die ganze Massregel ist aber von sehr zweifelhaftem Werte und zwar um so mehr, als sie ja auch eine weitere Ueberwälzung (seitens des Käufers) begünstigen würde.

Ferner wären wissentlich und unwissentlich falsche Angaben der Grundbesitzer häufig zu erwarten. Um nun wenigstens den Anlass zu groben Unterschleifen zu nehmen, haben *Damaschke*, *Jäger* u. a. wenigstens für die Besitzwechselabgabe, wo sie am häufigsten zu erwarten wären, eine Massregel vorgeschlagen, deren durchgreifende Wirkung man nicht bezweifeln kann. Man solle nämlich der Stadt ein ständiges Vorkaufsrecht geben, sie solle also jederzeit in den zwischen Verkäufer und Käufer geschlossenen Vertrag eintreten können. Diese Bestimmung ist aber doch zu einschneidend und radikal, um befürwortet zu werden. Nur unter ganz besonderen Verhältnissen könnte sie wohl gestattet sein; dann wäre vielleicht die Massgabe zweckmässig, dass die Gemeinde nur nach vorheriger Ankündigung von ihrem Recht Gebrauch machen dürfe.

Die dauernde Beobachtung der Preisverhältnisse würde in der Regel wohl genügen. Gerade der Boden, der den Blicken nicht entzogen werden kann, lässt die Feststellungen in manchen Beziehungen auch wieder ziemlich einfach erscheinen. Die Mitwirkung des Grundbesitzers wird man dabei nicht entbehren können. Man wird ihn zur Auskunfterteilung und zur Anzeige aller Veränderungen in seinem Besitz verpflichten müssen. Schliesslich wird die Androhung hoher Strafen noch das ihre dazu tun können, zu richtigen Resultaten zu gelangen.

Um aber dem Grundbesitz die Gewissheit einer richtigen und billigen Beurteilung zu geben, mag ihm zur Sicherung seiner Rechte ein geregelter Instanzenzug zugestanden werden. Es wäre ferner wohl sehr vorteilhaft und anerkennenswert, wenn man irgend einer Kommission die Befugnis gäbe, bei offenbaren Un-

billigkeiten infolge der Durchführung der Steuer eine Abweichung von den Normen der Steuerordnung vorzunehmen. —

Wendet man sich nun noch der Frage zu, wie weit man mit der Besteuerung des Wertzuwachses gehen soll, einen wie hohen Prozentsatz sie billigerweise erfassen darf, so wird man darauf natürlich keine allgemeine Antwort geben können. Auch hier wird vieles im Belieben der einzelnen Gemeinden stehen oder sich nach ihren Verhältnissen und Bedürfnissen zu richten haben. Zu berücksichtigen ist die Finanzlage der Stadt, das gesamte Steuersystem, besonders die schon bestehende Belastung des Grundbesitzes, auch die allgemeine Bodenpreissteigerung u. s. w. Der Regel nach wird die Steuer in der Gemeinde bei gleichen Gewinnen auch in gleicher Weise erhoben werden müssen. Ausnahmen, Steuerbefreiungen, werden sich dabei wohl ermöglichen lassen.

Mitunter wird es sich aus der Natur der Sache ergeben, dass man von einer Besteuerung abzusehen hat — wir denken z. B. an die Rückgängigmachung eines Kaufs oder aber an Werterhöhungen durch die, praktisch in den Städten wohl kaum vorkommende, Entdeckung von Steinen, Erzen, Kohlen, Quellen (§ 59 des sächsischen Entwurfes eines Gemeindesteuergesetzes).

Einer Freilassung der Grundstücke aus sozialpolitischen und anderen Gründen steht nichts entgegen. So bei Zwangsvollstreckungen, bei Grundstücksschenkungen an Stiftungen, zwischen nahen Verwandten u. s. w.; so auch wenn Staat oder Reich für ihre Grundstücke Steuerfreiheit beanspruchen — was übrigens prinzipiell nicht zu billigen wäre. Sonst scheint man aber vielfach hier eine zu weit gehende Rücksichtnahme gegenüber bestimmten Klassen des Grundbesitzes zu fordern. Grosse Gewinne wird man allenthalben, selbst bei den Grundstücken treffen dürfen, deren Schonung bei anderen Steuern ganz angebracht ist. So ist die Forderung, die *Jäger* — in ähnlicher Weise auch *Pabst* u. a. — bei der Zuwachsbesteuerung stellt, nicht berechtigt, wenn er[1]) meint: »sie wird den gemeinnützigen Wohnungsbau, die Klein- und Familienhäuser, wenn überhaupt, nur sehr mässig, die Mietkasernen und Spekulationsgelände höher fassen und auch den Besitzwechsel in der Familie schonen«[2]).

1) Die Wohnungsfrage, 2. Bd. S. 189.

2) Ebenso wird häufig für Fabrikanten und Handwerker, die zu ihrem Gewerbe-

Zu bedenken ist dabei doch, dass eine Wertzuwachssteuer, wenn man sie nicht gerade in kurzen Perioden erhebt, den Eigentümer während der Besitzdauer durchaus nicht einschränkt oder belästigt. Wird aber tatsächlich ein Gewinn erzielt und realisiert, so ist bei den genannten Grundbesitzerklassen eine Teilnahme der Allgemeinheit gleichfalls ungefährlich und wünschenswert.

Was nun die Höhe der Steuersätze selbst angeht, so soll man ja grundsätzlich dem Eigentümer des Bodens einen wesentlichen Teil des Gewinnes, auch über das eigentlich Verdiente hinaus eine Prämie für Intelligenz und Unternehmungslust lassen. Wenn sich also die Stadt mit einem verhältnismässig kleinen Teil des Wertzuwachses begnügt, so ist das keineswegs Zufall, Schwäche oder Ungerechtigkeit.

Allerdings werden, wenigstens theoretisch, oft Steuersätze verlangt, die man nach der hier vertretenen Ansicht als viel zu hoch durchaus verwerfen muss. So ist danach das Ideal mancher Bodenreformer, das *Damaschke*[1]) mit den Worten aufstellt: »Wir machen keinen Hehl daraus, dass wir für die Zuwachssteuer einen möglichst hohen Satz erstreben, 50%, 75%, am liebsten 99⁹/₁₀%«, doch wohl verfehlt. Auch der Vorschlag *Wagner*s scheint zu hoch zu greifen, wenn er gelegentlich[2]) sagt »ich will auch dem Gewinner etwas lassen, demjenigen, der durch solche Umstände verdient, sagen wir 10%. Aber 90% würde die Stadt bekommen, da nun dergleichen noch nicht durchführbar ist, so sagen wir 50% oder meinetwegen auch nur 30%.« Immerhin wird man aber die Gewinne bei der Besitzwechselabgabe (oder auch bei der in langen Abständen zu erhebenden Ausgleichszahlung) bis zu einem ganz beträchtlichen Prozentsatz, nicht nur bis 20% (wie man es in Baden und Hessen), oder 25% (wie man es in Sachsen vorschlug), sondern je nach den Umständen auch bis 30% und mehr besteuern dürfen.

Zu empfehlen ist die in der Praxis schon eingebürgerte Bestimmung, einen gewissen (jedoch nicht zu hohen!) Minimalsatz des Gewinnes im Interesse der Steuerzahler wie der Gemeinde überhaupt von der Steuer frei zu lassen.

---

betriebe ein Grundstück nötig haben, für landwirtschaftliche und gärtnerische Betriebe und manches mehr eine Berücksichtigung gefordert (s. z. B. Vossische Zeitung vom 21. Jan. 1906, Nr. 36).

1) Die Bodenreform, S. 55, Berlin 1902.

2) Kommunale Steuerfrage (Schr. d. Ges. für soziale Reform, Heft XV) S. 30.

Schon mehrfach wurde im bisherigen einer progressiven Ausgestaltung der Wertzuwachssteuer das Wort geredet. Man wird versuchen müssen, da, wo die Gewinne besonders rein sind, wo sie den Charakter des Mühelosen besonders klar an sich tragen, der Steuer auch einen besonderen Nachdruck zu geben.

Eine regelmässige, vollkommen berechtigte Forderung ist die Abstufung der Steuer nach der Gewinnhöhe und der Besitzdauer des Gewinners.

Grössere Wertzunahmen deuten im allgemeinen auf eine grössere Leistungsfähigkeit und stärkere Mitwirkung der Gemeinde an der Preisentwicklung hin. Zu überlegen wäre es, ob man nicht, abgesehen von der prozentualen Steigerung, an die zunächst zu denken ist, auch nach der effektiven Steigerung die Steuer progressiv einrichten könnte. — Nach der Besitzdauer wäre die Zuwachssteuer in Form der Besitzwechselabgabe und zwar besonders bei dem bebauten Gelände abzustufen; bei unbebauten Liegenschaften ist ein Mitwirken der Allgemeinheit beim Preissteigen ohnehin recht klar. Beim bebauten Gelände ist die Mühelosigkeit des Gewinnes jedenfalls um so wahrscheinlicher, je kürzere Zeit es unter dem Einflusse des Eigentümers stand; um so leichter ist auch die Feststellung aller Meliorationen u. s. w. Würde man von einer solchen Abstufung nach der Zeitdauer bei den unbebauten Grundstücken absehen, so könnte man damit zugleich bei einer etwaigen Zurückhaltung des Bodens, wenn nötig, einen entsprechenden Druck auf die Besitzer ausüben. —

Wurden bisher wenigstens die Grundlinien für die praktische Durchführung der Wertzuwachssteuer aufgezeigt, die Hauptschwierigkeiten behoben, so konnten doch damit keineswegs etwa alle Zweifelsfälle beseitigt werden. Sie sämtlich auszuräumen, ist unmöglich und, da sie vielfach ganz belanglos sind, unnötig. Auch die Wertzuwachssteuer kann nicht alle Wünsche erfüllen.

Bei einer vorsichtigen und wohlüberlegten Einführung wird man besondere Härten von der Steuer wohl kaum zu erwarten haben. Mit den wachsenden Erfahrungen wird sie dann immer mehr allen Ansprüchen und Klarheit und praktischer Brauchbarkeit gerecht werden.

Zum Schluss ist hier noch ein Blick auf die Stellung der Gesetzgebung zu der Wertzuwachssteuer geboten und zwar zu der



Zuwachssteuer in der kommunalen Form (von der Gemeinde und für die Gemeinde), die ja an anderer Stelle (s. § 6) als die durchweg geeignetste bezeichnet wurde. Nachdem auch die parlamentarischen Verhandlungen in betreff der neuen Steuer schon in einem kurzen Abriss dargestellt worden sind, wird im wesentlichen die juristische Lage nur für die preussischen Verhältnisse in Betracht gezogen werden, die ja übrigens in vielen Punkten für fast alle kleineren Staaten vorbildlich geworden sind.

Gerade die rechtlichen Bedenken erfreuen sich einer besonders liebevollen Berücksichtigung der Gegner unserer Steuer. Die Gründe aber, die man vorbringt, sind nicht sehr triftig. Mit wie schwerem Geschütz man gegen die Zuwachssteuer angeht, zeigt die wiederholt vertretene Meinung, sie verstosse schon gegen die Reichsverfassung. So der Abgeordnete Frhr. *von Heyl* in der ersten hessischen Kammer (19. Okt. 1905), so besonders auch *Merlo*-Köln in seiner Schrift »Neue Steuern für den Haus- und Grundbesitz«.

Man beruft sich auf den § 9 der Verfassung: »Das Eigentum ist unverletzlich. Es kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohls gegen eine vorgängige, in dringenden Fällen wenigstens vorläufig festzustellende Entschädigung entzogen oder beschränkt werden«. Dabei wird wohl übersehen, dass man dies auch gegen jede andere Steuer geltend machen könnte; es erscheint zweifelhaft, ob überhaupt eine in verfassungsmässigem Rahmen zustande kommende Steuerordnung gegen den § 9 verstossen kann. Wäre das aber doch möglich, so müsste man eben j e d e Steuer daraufhin besonders ansehen. In einer m ä s s i g e n Besteuerung des W e r t z u w a c h s e s kann man jedenfalls eine Eigentumskonfiskation nicht erblicken. —

Will man weiter die Frage untersuchen, ob und wie nach den gegenwärtigen preussischen Gesetzen die Gemeinden die Wertzuwachssteuer einführen können, so muss zwischen den beiden möglichen Erhebungsformen der periodisch während der Besitzdauer und der unperiodisch beim Besitzwechsel erfolgenden unterschieden werden.

Wird der Wertzuwachs irgendwie periodisch festgesetzt, so wäre die Steuer, sicher im Sinne des K.A.G., als eine direkte Grundsteuer zu bezeichnen. Nun bestimmt der § 20 Abs. 1 des K.A.G., dass die direkten Gemeindesteuern »auf alle der Besteuerung unterworfenen Pflichtigen nach festen und gleichmässigen

Gesichtspunkten zu verteilen sind«. Damit ist für das ganze Gebiet der direkten Steuern eine vollkommen gleichmässige Behandlung für alle einzelnen Arten der Steuerobjekte gefordert; eine jede Grundbesteuerung muss sich auf alle Grundstücke der Kommune erstrecken. Vorbelastungen sind einzig und allein durch Beiträge nach § 9 oder Mehrbesteuerung nach § 20 Abs. 2 bei besonderen Veranstaltungen der Gemeinde möglich. Obendrein besteht bei den Grundsteuern im § 27 Abs. 1 noch die Bestimmung: »Die Steuern vom Grundbesitz sind nach gleichen Normen und Sätzen zu verteilen« — einzige Ausnahme die Bauplatzsteuer nach § 27 Abs. 2. Damit wird ausser der schon durch § 20 Abs. 1 bestimmten Gleichmässigkeit hinsichtlich der Ausdehnung der Besteuerung bei den einzelnen Steuerarten noch vollkommene Gleichheit für alle Objekte der Grundsteuern verlangt; eine Abstufung oder Unterscheidung der einzelnen Steuerobjekte mit Rücksicht auf ihre Art oder irgendwelche Besonderheiten, etwa nach der Steigerung ihres Wertes, ist nicht statthaft. Die Möglichkeit einer direkten Besteuerung des Wertzuwachses ist also durch § 20 wie § 27 des K.A.G. unterbunden. (Die hier entwickelte Anschauung stimmt überein mit der konsequenten Auslegung des preussischen Oberverwaltungsgerichtes, das mit aller Entschiedenheit die Zulässigkeit einer ausschliesslichen Belastung oder auch nur einer Mehr- oder Minderbelastung einzelner Grundstücke nach irgendwelchen Gesichtspunkten abschneidet; so besonders in einer sehr wichtigen ausführlichen Entscheidung des 2. Senats vom 5. Juli 1905[1]), durch die der Stadt Köln die Möglichkeit einer geringeren Besteuerung von Grundstücken gemeinnütziger Baugesellschaften, Arbeiterhäusern u. s. w. mit der Steuer nach dem gemeinen Wert abgesprochen wurde.) —

Ganz anders steht es mit der Wertzuwachssteuer als Besitzwechselabgabe. Für diesen, praktisch bisher allein angewandten Erhebungsmodus gelten die angegebenen Hemmnisse und Beschränkungen nicht. Da die Wertzuwachssteuer, wie schon gesagt, wenigstens nach dem Sprachgebrauch der Praxis, dann als eine indirekte zu bezeichnen ist, so trifft § 13 des K.A.G. zu, ohne dass dem andere Bestimmungen entgegenständen: »Die Gemeinden sind zur Erhebung indirekter Steuern innerhalb der durch die Reichsgesetze gezogenen Grenzen befugt«. Auch durch mehr-

1) S. Pr. Verwaltungsblatt vom 28. Okt. 1905.

fache gerichtliche Entscheidung (s. § 9) ist anerkannt worden, dass die Steuer in der indirekten Form für die Gemeinden zu freier Ausgestaltung zulässig ist. In Betracht kommt dabei schliesslich nur § 18: »Die Einführung neuer und die Veränderung bestehender indirekter Gemeindesteuern kann nur durch Steuerordnungen erfolgen. Die Steuerordnungen bedürfen der Genehmigung«.

Somit sind allerdings augenblicklich in Preussen wie jede direkte Zuwachssteuer auch die oben vertretenen in längeren Zeiträumen (10—15 Jahre) periodisch zu erhebenden Ausgleichszahlungen rechtlich nicht erlaubt. Nur durch eine entsprechende Aenderung des K.A.G., die demnach anzustreben wäre, könnte auch die Festsetzung eines Aequivalents ermöglicht werden. — Weiter wird man aber dann mit *Wagner* [1]) eine Abänderung des zu eng gefassten § 54 befürworten (nach dem ja die Kommunalzuschläge zu den Realsteuern höchstens um die Hälfte höher sein dürfen als die zu der Einkommensteuer). Bei den von einer Wertzuwachssteuer zu erwartenden grossen Einnahmen würde man mit diesen Bestimmungen bald in Konflikt kommen.

Ist so immerhin in Preussen die Freiheit der Gemeinden auch der Wertzuwachssteuer gegenüber einigen Beschränkungen unterworfen, so ist im allgemeinen doch nach der ganzen Tendenz der neueren Gemeindesteuerreformen, besonders des Kommunalabgabengesetzes eine durchaus günstige Stellung des Staates gegenüber derartigen Steuerprojekten der Gemeinde anzunehmen. Ebenso liegt eine freie, individuelle Ausgestaltung dieser Steuern ganz im Sinne der Gesetzgebung.

Ein Hauptzweck des K.A.G. war die Entlastung der Einkommensteuer in der Gemeinde, die Ueberweisung der Grundsteuern an sie, die Betonung des Grundsatzes von Leistung und Gegenleistung in der Kommune und zwar besonders beim Grundbesitz. »Die Freigabe der Realsteuern von seiten des Staates«, heisst es in der amtlichen Denkschrift zu den preussischen Steuergesetzen von 1892 und 1893 (S. 935), »erhält erst dadurch ihre volle Bedeutung für die Gemeinden, dass dieselben an die bisherigen Steuerformen nicht gebunden, sondern in der Lage sind, ihr Steuersystem nach den besonderen Verhältnissen der Gemeinde auszugestalten. Nach dieser Richtung eröffnet sich ein neues und

1) Die finanzielle Mitbeteiligung, S. 57.

fruchtbares Feld für die Betätigung der Selbstverwaltung«. Immer wieder wurde auch seitens der Regierung auf die grossen Vorteile und Gewinne der Grundbesitzer hingewiesen und andererseits betont, dass die bisherigen Steuern, die ohne Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit alle Grundbesitzer gleich träfen, der Aufgabe in keiner Weise gewachsen, jedenfalls nicht entsprechend erhöhungsfähig seien. Da müsse eben die Gemeinde die Initiative ergreifen (S. 443). »Im grossen und ganzen wird es vorzuziehen sein und der Autonomie der Gemeinden mehr entsprechend, wenn die Entwicklung sich von unten herauf aus den Gemeinden selbst heraus vollzieht. Ein Versuch, im Gesetze selbst neue kommunale Steuerformen zwangsweise vorzuschreiben, würde schon wegen der ausserordentlichen Verschiedenheiten der kommunalen Verhältnisse nicht mit Erfolg unternommen werden.«

Wie sehr diese Gedanken die Idee der Zuwachssteuer berühren, leuchtet ein. Der starke Antrieb, der darin für die Gemeinden lag, ist nicht vergebens gewesen.

§ 9. Die praktischen Versuche mit der Wertzuwachssteuer.

Die Fragen, die sich einem bei der Prüfung der Wertzuwachssteuer aufdrängen, könnten zum grössten Teile ihre beste und endgültige Lösung nur durch eine Betrachtung ihrer Wirkungen in der Praxis erhalten. Die Erfahrungen könnten bezüglich der Aufnahme der Steuer bei den Grundbesitzern, bezüglich des Einflusses, den sie auf die Spekulation und die Verteilung ausübt, bezüglich der Höhe der gemachten Gewinne, der Einträglichkeit der Steuer, ihres Schwankens und vieler anderer strittiger Punkte die beste Erläuterung geben und der weiteren Durchführung die Wege weisen. Aber so wünschenswert es wäre, einmal zu sehen, wie und mit welchen Erfolgen man sich mit den mannigfachen Schwierigkeiten der Steuer abgefunden hat, so sind doch die bis jetzt in der Praxis gemachten Erfahrungen ihrer geringen Zahl und Dauer wegen dazu nur wenig geeignet.

Immerhin ist es auch so interessant, einmal einen Blick auf die praktische Durchführung der neuen Steuer, so wie sie durch die Steuerordnungen bestimmt wird, zu werfen, zuzusehen, ob die eingeschlagenen Wege zu billigen und weiter zu verfolgen sind oder nicht.

Die ja bisher meist resultatlos verlaufenen parlamentarischen Beratungen der Wertzuwachssteuer, die hier zunächst zu nennen

wären, wurden schon an anderer Stelle vorweg erwähnt[1]). Hierher gehören auch die verschiedenen gleichfalls ergebnislos verlaufenen Versuche[2]), die Erlaubnis zur Erhebung einer Zuwachssteuer bei der Aufhebung von Rayonbeschränkungen zu erwirken, die ja erfahrungsgemäss den Gemeinden ausserordentliche Kosten, den bisher behinderten Grundbesitzern aber ausserordentliche Gewinne zu bringen pflegt.

So wurde auf den Wunsch der Gemeinde Ulm im Januar 1901 der zweiten Kammer des Württembergischen Landtags von der Regierung ein Gesetzentwurf vorgelegt, welcher die Stadt zur Erhebung einer Wertzuwachssteuer ermächtigen sollte. Ulm hatte damals für fast 4000000 M. die bisherige Stadtumwallung vom Reiche übernommen und wollte nun nach der Höhe der Wertsteigerung der befreiten Grundstücke diesen eine »Rayonbefreiungsabgabe« auflegen, die in 20 Stufen zwischen 70 und 7 M. für das Ar betragen, im ganzen aber nicht mehr als 900000 M. einbringen sollte. Im Parlament fand die Vorlage keine Gegenliebe, man beschloss statt dessen, die Regierung zu veranlassen, bei den zuständigen Reichsbehörden um Ermässigung der Kaufsumme, die Ulm zahlen sollte, vorstellig zu werden; ein greifbarer Erfolg wurde dabei bisher nicht erzielt.

Durch die Frage der Entfestigung Ulms angeregt, beschloss auch 1901 der Verein der Festungsstädte, an den Reichstag eine Petition nebst Gesetzentwurf betreffend die Erhebung einer Zuwachssteuer im Falle der Aufhebung der Festungsbeschränkungen zu richten. Der von Oberbürgermeister Back-Strassburg verfasste Entwurf sah eine Abgabe vor, durch die der bei der Aufhebung von Rayonbeschränkungen erwachsende Mehrwert des Grund und Bodens bis zu zwei Dritteln zu Beiträgen für die von der Gemeinde übernommenen Entschädigungen herangezogen werden könnte. Freilich gelangte der Entwurf wegen des Widerstandes einiger Stadtverordneten-Kollegien nicht zur Absendung.

---

1) Weiter wäre hier auch ein neuer, dem Verf. erst während des Druckes dieser Arbeit bekannt gewordener Entwurf eines Wertzuwachssteuergesetzes für das Reichsland Elsass-Lothringen anzuführen, den die Stadt Mülhausen der Regierung, dem Landesausschuss und den grösseren Städten mit einer Denkschrift am 23. Nov. 1906 und 5. Febr. 1907 überreichte. Die Gemeinden sollen zur Einführung der Steuer berechtigt, unter Umständen auch verpflichtet werden. Näheres über die interessanten Einzelheiten s. Jahrb. der Bodenreform, 1. Heft, Jena 1907.

2) S. *Jäger*, Die Wohnungsfrage Bd. II. S. 203 ff.; *Damaschke*, Aufgaben der Gemeindepolitik S. 143 ff., sowie den Bericht des Abg. *Kopf*, S. 34 u. 35.

Zur praktischen Durchführung kam in deutschem Gebiet die Wertzuwachssteuer [1]) zum erstenmal in Kiautschou, durch die berühmt gewordene Landordnung vom 2. Sept. 1898. Dem Reich ist also die Initiative in der Hinsicht zu danken, und man wird zugeben dürfen, dass die Art seines Vorgehens auch vom Standpunkt der wissenschaftlichen Betrachtung volle Billigung verdient.

Neben einer Umsatzsteuer von 2 % erhebt das Gouvernement beim Besitzwechsel eine Wertzuwachssteuer von $33^1/_3$ %. In der ersten amtlichen Denkschrift über die Entwicklung Kiautschous wird dazu u. a. bemerkt: »Steigt der Wert des Grund und Bodens (jedoch) und zwar durch Verhältnisse, die der Besitzer nicht herbeigeführt hat, die vielmehr allein dem durch die Tätigkeit des Gouvernements oder der Gesamtheit der Gemeinde veranlassten Emporblühen des Platzes zuzuschreiben sind, so muss das Gouvernement oder die Gesamtheit — beider finanzielle Interessen sind identisch — seinen Anteil an der Wertsteigerung sich wahren. Es erscheint als sehr mässig, dass das Gouvernement sich mit $^1/_3$ begnügt und $^2/_3$ den Privaten überlässt.« Sodann hat die Regierung ein ständiges Vorkaufsrecht zu dem ihr angegebenen Preise. Bei Grundstücken, die innerhalb 25 Jahren den Besitzer nicht gewechselt haben, kann eine einmalige Abgabe aufgelegt werden, die nicht über $33^1/_3$ % betragen darf.

Schon in der Besprechung der Landordnung von Kiautschou im Deutschen Reichstage (31. Januar 1899) fand diese allseitige Zustimmung. In der »Denkschrift betreffend die Entwicklung des Kiautschougebietes in der Zeit vom Oktober 1898 bis Oktober 1899« heisst es, dass der vereinzelte Widerspruch innerhalb und ausserhalb des Schutzgebietes mehr und mehr verstummt ist und einem lebhaften Einverständnisse Platz gemacht hat«.

Was die Wirkungen der Steuer anlangt, so scheint die in erster Reihe angestrebte Folge eingetreten zu sein, indem »die Landgesetzgebung der Kolonie ihr Ziel, eine ungesunde Grundstücksspekulation zu hindern und hinreichende Terrains im Eigentum der Allgemeinheit d. h. des Fiskus zurückzuhalten, um den allmählich wachsenden Landbedarf der Kolonisten ohne Preistreibereien sicherzustellen«, erreicht hat [2]). Die finanzielle Be-

1) Ueber Einzelheiten der Steuerordnungen, besonders über die Kölner Wertzuwachssteuer und ihre Geschichte vgl. *Brunhuber*, Die Wertzuwachssteuer.

2) Aus den amtlichen Denkschriften betr. die Entwicklung des Kiautschougebietes in der Zeit von Okt. 1903 bis Okt. 1905.

deutung der Steuer ist dagegen ganz minimal, ihre Erträge waren 1900/1 613, 1901/2 2054, 1902/3 1128, 1903/4 1474 und 1904/5 gar nur 417 Dollar.

Uebrigens bedarf es wohl keines Hinweises, dass man die Verhältnisse unseres in der ersten Entwicklung begriffenen ostasiatischen Pachtgebietes doch nicht ohne weiteres auf unsere deutschen Städte übertragen darf[1]).

Unterziehen wir nunmehr die Durchführung der Wertzuwachssteuer in unseren Gemeinden selbst einer Betrachtung, so fällt zunächst die überraschend schnelle Verbreitung auf, die die neue Steuer in der Praxis findet. Hat auch erst eine kleine Zahl von Städten sie bisher verwirklicht, so hat die Steuer doch schon in recht weitem Umfange Wurzel gefasst und tut es fast täglich mehr.

Nachdem durch die bisherige Darstellung der Standpunkt für die Beurteilung gewonnen worden ist, genügt es hier die praktische Einrichtung und Bedeutung unserer Steuer in den einzelnen Gemeinden in grossen Zügen wiederzugeben. Auf die Besonderheiten kann, so interessant es mitunter sein würde, nicht eingegangen werden; es sei da auf die zuvor entwickelten Gesichtspunkte, sowie auf die Steuerordnungen selbst verwiesen.

Die praktische Einführung der Gewinnbesteuerung am Grund und Boden weist in den einzelnen Gemeinden mancherlei Gleichartigkeit auf. Meist handelt es sich um stark im Aufblühen begriffene Orte mit hohen Kommunalsteuern. Der Wunsch, die vorhandenen Steuern, besonders die Einkommensteuer, nicht mehr anzuspannen, sondern neue Einnahmequellen zu erschliessen, führt dann zu der Zuwachssteuer. In der Regel wird in den Begründungen auf die Notwendigkeit, die Rentner nicht zu vertreiben, die Arbeit nicht höher zu belasten und andererseits auf die hohen, wachsenden Grundstückspreise hingewiesen. Auch die Steuerordnungen stimmen in den wesentlichen Punkten überein. So wird die Steuer regelmässig an eine schon bestehende Umsatzsteuer angeschlossen und selbst der praktischen Einfachheit halber als Besitzwechselabgabe gedacht (immer unter entsprechenden Anrechnungen für Verbesserungen u. s. w.); eine andere Erhebungsform ist nirgends überhaupt in Erwägung gezogen worden.

Die erste Einführung einer kommunalen Wertzuwachssteuer

---

1) Ausserdem tragen (wie auch *Bredt*, Der Wertzuwachs u. s. w. S. 21 richtig bemerkt) die Bestimmungen in Kiautschou weit mehr den Charakter privater vertraglicher Vereinbarungen als den einer Besteuerung.



in Deutschland erfolgte in ein paar kleinen, sehr wenig bekannten sächsischen Landgemeinden, die, in der Nähe grösserer Städte gelegen, vor allem die auswärtigen Grundstücksspekulanten zu finanziellen Beiträgen heranziehen wollten. Zuerst waren es Oetzsch und Leutzsch bei Leipzig und Hilbersdorf bei Chemnitz, hinzukamen, so weit uns bekannt wurde, die Orte Stötteritz, Mockau und Thekla bei Leipzig. Hier möge nur das Wichtigste der Oetzschschen »Reingewinnsteuerordnung« folgen.

Die erste Steuerordnung von Oetzsch stammt vom 9. September 1902. Nach ihr sollten nur auswärtige Personen, die gewerbsmässig Terrains in der Gemeinde erwarben und veräusserten, und nur für die beim Besitzwechsel von unbebautem Gelände gemachten Reingewinne besteuert werden. Statt einer weitläufigen Feststellung wegen der Anrechnungen sollten 10 % des Erwerbswertes diesem zugeschlagen werden dürfen. Die Steuer bemass sich nach der Höhe des effektiven Reingewinnes, indem ein Wertzuwachs bis zu 1000 M. mit 1 % desselben belastet werden sollte und stieg für je 1000 M. um $^{1}/_{4}$ % bis zu 4 % bei Gewinnen über 12000 M. Diese Steuerordnung wurde am 30. Juni 1904 durch eine andere ersetzt, nach der auch Angehörige der Gemeinde Oetzsch und ferner nicht nur Terrainspekulanten besteuert werden. Sodann wurde auch die Art der Bemessung der Steuer in der Weise geändert, dass nunmehr für Gewinne von 10—25 % 1 % und für jede weiteren 25 % ein weiteres Prozent des Reingewinnes erhoben wird bis zu einer Steuer von 8 % bei einem Reingewinn von mehr als 175 %.

Die anderen sächsischen Steuerordnungen lehnen sich an die beiden von Oetzsch an (die von Hilbersdorf an die erste von Oetzsch, seit 1905 aber mit dem Unterschied, dass auch bebaute Liegenschaften besteuert werden, während z. B. die von Leutzsch mit der zweiten Steuerordnung von Oetzsch übereinstimmt, aber ebenfalls auch bebaute Terrains trifft.)

Die erste Grossstadt nun, die es wagte, die Schwierigkeiten und Kämpfe, die eine Wertzuwachssteuer mit sich bringen muss, auf sich zu nehmen, war Frankfurt a. M., dessen vortreffliche Verwaltung ja schon häufig in kommunalpolitischen Dingen Schule gemacht hat. In Frankfurt hatte man schon in den Jahren 1894 und 1895 eine Besteuerung der Bodengewinne in Vorschlag gebracht, aber den Gedanken wieder fallen lassen, vornehmlich, weil man es für zu mühsam hielt, die reinen, unverdienten Gewinne

zu bestimmen. Bei der Reform des städtischen Steuerwesens im Jahre 1903 war die Finanzfrage schon sehr dringend geworden. Grosse Ausgaben für neue Strassenanlagen und -Durchbrüche, den Bau von höheren Schulen, eines neuen Rathauses, eines Schauspielhauses, für das Armen- und Krankenhauswesen hatten die vorhandenen Mittel sehr erschöpft. Um Wege ausfindig zu machen, aus der Verlegenheit herauszukommen, setzte man 1903 eine Kommission ein (von 11 Stadtverordneten und 5 Magistratsmitgliedern); diese fasste dann die Erhöhung der Einkommensteuer und die Erhebung einer Wertzuwachssteuer ins Auge, die grade für eine Stadt mit raschester Entwicklung, starkem Verkehr und grossem Reichtum wie Frankfurt sehr geeignet erschien.

Das Projekt der Kommission sah, so weit es die Wertzuwachssteuer angeht, folgende Bestimmungen vor: Man wollte unter der Voraussetzung, dass seit dem früheren Besitzwechsel weniger als 5 Jahre bei bebauten und 10 Jahre bei unbebauten Grundstücken verflossen seien, die Werterhöhung so treffen, dass bei einem Mehrwert

von 30—49 %	als	Steuer	5 %
» 50—74 »	»	»	10 »
» 75 % und mehr	»	»	20 »

des Mehrwerts abgegeben werden sollten. Bei einer längeren Besitzdauer hielt man es für untunlich, alle notwendigen Anrechnungen hinreichend festzustellen, um den durch Kapitalaufwendungen und Arbeit geschaffenen von dem wirklich unverdienten Gewinn zu trennen. Man schlug daher vor, wenn zwischen den beiden Besitzwechseln ein langer Abstand liege, von einer genauen Gewinnberechnung abzusehen und statt dessen in der Annahme eines steigenden Zuwachses bei längerer Besitzdauer dann prozentuale Zuschläge zu der bestehenden einfachen Besitzwechselabgabe zu erheben, in ganz ähnlicher Weise, wie das nachher auch in der in Kraft getretenen Steuerordnung (s. u.) geschehen ist.

Um diese Vorschläge entbrannte in Frankfurt ein lebhafter Streit in der Bürgerschaft wie im Stadtverordnetenkollegium, jedoch, ohne dass bemerkenswerte Gesichtspunkte zu Tage gefördert worden wären.

Der wichtigste und vollkommen berechtigte Einwand war der, dass man die Progression des Wertzuwachssteuerplanes für ganz verfehlt hielt. Die Abstände in der Steuerskala (von 5 zu 10 zu 20%) waren viel zu gross und würden in der Praxis ausser-

ordentliche Unbilligkeiten und ständige Umgehungen herbeigeführt haben. Hätte danach jemand ein Grundstück für 100000 M. gekauft und ohne irgend welche Verbesserungen nach 3 Jahren für 149000 M. verkauft, so würde er 2450 M., hätte er dagegen 150000 M. erzielt, so würde er dank der sprunghaften Progression 5000 M. als Steuer haben bezahlen müssen! — Bei dieser Gelegenheit sei allgemein darauf hingewiesen, dass bei der prozentualen Abstufung der Steuer ausserordentliche Vorsicht geboten erscheint, derartige Progressionen werden immer ziemlich willkürlich gewählt werden müssen, daher dürfen sie, um Härten und Ungleichmässigkeiten zu vermeiden, nur ganz allmählich ansteigen.

Der Kommissionsantrag bekam denn auch nach den Vorschlägen des Stadtverordneten Geiger eine wesentlich abgeänderte und gemilderte Gestalt. Am 19. Februar 1904 fand die Generaldebatte statt, in der die sog. Währschaftsordnung in der neuen Fassung schliesslich mit 29 gegen 20 Stimmen angenommen wurde. Diese am 8. Mai 1904 in Kraft getretene Steuerordnung hat in den Hauptpunkten folgenden Inhalt:

Sind seit dem früheren Eigentumswechsel weniger als 5 Jahre bei bebauten oder weniger als 10 Jahre bei unbebauten Liegenschaften verstrichen, so wird ein Zuschlag zu der bestehenden Umsatzsteuer (von 2%) erhoben. Dieser Zuschlag beläuft sich auf

5 % der Wertsteigerung, wenn diese zwischen 30—35 %,
6 » » » » » » 35—40 »

beträgt u. s. w., je 1 % Steuer mehr für je 5 % einer weiteren Wertsteigerung bis zu einem Maximalsatz von 25 % bei einem Mehrwert von über 130 %. — Soll diese Besteuerung die grossen in kurzer Zeit erzielten Gewinne treffen, so werden, wenn seit dem früheren Eigentumswechsel eine Frist von mehr als 20 Jahren bei bebauten oder mehr als 10 Jahren bei unbebauten Grundstücken verflossen ist, statt eines Teiles des Gewinnes zu der 2%igen Umsatzsteuer weitere Prozentsätze von dem Verkaufswert erhoben. Diese Zuschläge betragen bei bebauten Liegenschaften:

nach 20—30 Jahren 1 %
» mehr als 30—40 Jahren $1^1/_2$ »
» » » 40 Jahren 2 »;

bei unbebauten betragen sie nach 10—20 Jahren 1% und für je 10 weitere Jahre 1% mehr, bis zu einem Zuschlag von 6% bei mehr als 60 Jahren. Anrechnungen werden wie üblich gestattet

(auch Zinsverluste bei unbebautem Terrain gegen Aufrechnung der gegenüberstehenden Einnahmen) und werden jedesmal gelegentlich der Erhebung der Kanalzusatzgebühren festgestellt.

Der Ertrag dieser Zuschlagsteuern, sowie die Hälfte des Umsatzsteuerertrages wird einer nachträglichen Massgabe zufolge sehr zweckmässig zu Fonds, die nicht unmittelbar produktiven Zwecken dienen, (für Bauten, Volksbildung, Gewerbe, Kunst und Wissenschaft) angesammelt.

Bei einem kritischen Blick auf die Frankfurter Steuerordnung kann man gewisse Mängel nicht verkennen.

So ist es doch durchaus unnötig, Gewinne bis 30 % von der eigentlichen Wertzuwachssteuer zu verschonen. Dann hätte ferner auch überhaupt die wohl in Anlehnung an die schon oben wiedergegebenen Vorschläge Adickes' angeordnete höhere Umsatzbesteuerung bei langer Zeitdauer unter der Präsumption eines Gewinnes vermieden werden können. Besonders aber ist die logisch ganz unverständliche, nur aus politischen Gründen erklärliche Lücke zu tadeln, die in der Besteuerung von bebauten Terrains bei einer Besitzdauer von 5—20 Jahren klafft und die zu Hinterziehungen geradezu herausfordert. In einem kürzlich von dem Rechnungsamt in Frankfurt erstatteten Bericht über die Erträge des Währschaftsgeldes im Rechnungsjahre 1904 wird dieser Fehler auch voll anerkannt. Da heisst es: »Es sind (nämlich) unter den 280 bebauten Liegenschaften, für deren Veräusserung Währschaftsveranlagung nach der neuen Ordnung aber ohne Zuschläge stattfand, 137 gewesen, die sich länger als 5 und weniger als 20 Jahre im Eigentum der Veräusserer oder ihrer Erblasser befanden. Die praktische Erfahrung hat nunmehr jeden Zweifel darüber beseitigt, dass diese lediglich auf einem Kompromiss beruhende Lücke in der Wertzuwachsbesteuerung zu innerlich durchaus ungerechtfertigten Ungleichheiten führt. Bei einer Reform der Währschaftsordnung müsste vor allem auf eine Beseitigung der hierin liegenden Inkonsequenz hingewirkt werden.« —

Dass die Steuerordnung — wie fast alle eingeführten oder geplanten Wertzuwachssteuern — rückwirkende Kraft hat, ist bei der Erhebung der höheren Umsatzsteuer freilich weniger bedenklich.

Bei der schon längeren Dauer ihrer Geltung lässt sich auch schon etwas über die Wirkung der Wertzuwachssteuern in Frankfurt berichten. Wir möchten darüber den besten Kenner der

dortigen Verhältnisse, den Oberbürgermeister Adickes, zu Worte kommen lassen, der sich unlängst [1]) über ihre Durchführung so geäussert hat: »Wohl keine neueingeführte Steuer ist so leicht getragen worden wie grade diese«. »Was aber die praktische Handhabung anlangt, so haben sich bis jetzt erhebliche Schwierigkeiten nicht ergeben. Insbesondere haben die zur Feststellung des Wertzuwachses erforderlichen Ermittlungen meist unschwer auf Grund formularmässiger Anfragen erledigt werden können, so weit die Unterlagen nicht schon aus den Vorakten erhellten. Bemerkenswert ist aber vor allem, dass alle Prophezeiungen über verderbliche Einflüsse der neuen Steuerordnung auf die Umsätze in Grundstücken sich als verfehlt herausgestellt haben. Die während der Beratung der Ordnung und unmittelbar nach dem Erlass derselben ausgestossenen Alarmrufe gingen so weit, dass die Hypothekenbanken aufgefordert wurden, ihre Hypotheken mit Rücksicht auf den in Zukunft zweifellos sinkenden Grundwert einer neuen Taxe zu unterziehen. In Wirklichkeit ist der Umsatz in Grundstücken durch die Steuer nachweisbar in keiner Weise beeinflusst worden, vielmehr so stark gewesen, wie kaum zuvor. Allerdings ist andererseits die Hoffnung einer mässigenden Einwirkung der neuen Steuerordnung auf das Steigen der Grundwerte bisher noch nicht nachweisbar hervorgetreten.« So ist denn auch die gefürchtete oft angekündigte Vermehrung der Prozesse — wir lehnen uns bei diesen und den folgenden Angaben teilweise an den erwähnten Bericht des Rechnungsamts an — für Frankfurt nicht von Belang gewesen. Es waren bis zum Erscheinen des Berichtes 11 Streitverfahren wegen der Veranlagung nach der neuen Währschaftsordnung anhängig gemacht worden. Davon sind 7 Klagen zur Entscheidung des Bezirksausschusses gelangt, sämtlich zu Gunsten der Stadt; eine wurde in letzter Instanz durch Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 7. November 1905 zurückgewiesen unter ausdrücklicher Anerkennung der Rechtsgültigkeit der Steuerordnung. — Was schliesslich die finanzielle Bedeutung betrifft, so ist bei den Angaben für das Jahr 1904 zu berücksichtigen, dass die Ordnung erst am 8. Mai in Kraft trat. Es erbrachte im Jahre 1904 die Wertzuwachssteuer

1) durch unmittelbare Besteuerung des Zuwachses (sie kam in 34 Fällen in Betracht) 115586,80 M.,

---

1) S. Besitzwechselabgabe und Wertzuwachssteuer (Deutsche Juristen-Zeitung Nr. 5, 1. März 1906).

2) durch die Besteuerung bei längerer Besitzdauer (102 Fälle) 112 945,45 M. zusammen also 228 482,25 M. — Die grössten Mehreinnahmen wurden aber infolge der nicht zureichenden Steuerordnung bei der um $^1/_2$ % erhöhten (von $1^1/_2$ auf 2 %) reinen Umsatzsteuer erzielt, (402 Fälle) 230 575,03 M.

Die zweite deutsche Grossstadt, in der die Wertzuwachssteuer zur Durchführung gelangte, ist die Stadt Köln.

Auch hier waren — wir haben das schon gelegentlich beberührt — die Ausgaben immer mehr gestiegen (die Grundsteuerbelastung dagegen war verhältnismässig recht niedrig), auch hier setzte man eine Steuererfindungskommission ein, die Abhilfe schaffen sollte, und gelangte schliesslich, als das Defizit überraschend angewachsen war — im Frühjahre 1904 stand man einer ungedeckten Summe von 2330000 M. gegenüber — zu der Wertzuwachssteuer.

Der erste Entwurf einer Steuerordnung, der Ende 1904 an die Stadtverordnetenversammlung gelangte, war allerdings ausnehmend scharf. So wollte man der Steuer rückwirkende Kraft bis 1880 geben; den Ertrag berechnete man auf 300000 M. Die Steuersätze sollten keinerlei Gewinne freilassen, sie sollten bei Werterhöhungen bis 30 % des Erwerbswertes (nebst entsprechenden Anrechnungen) 15 %, bei Gewinnen von 30 bis 35 % 16 % derselben und so fort je 1 % bei weiteren 5 % Wertsteigerung erfassen bis zu einem Höchstbetrag von 35 % Steuer bei einem Mehrwert von über 125 %. Wenn seit dem letzten Besitzwechsel mehr als 5, aber weniger als 10 Jahre verstrichen seien, so sollten $^2/_3$, bei mehr als 10 Jahren nur $^1/_3$ der Steuerbeträge erhoben werden.

Dieser Entwurf ward nun in der Stadtverordnetenversammlung durchberaten und nach verschiedenen Seiten wesentlich abgeändert. Im Prinzip erklärte man sich mit der Steuer am 11. Febr. 1905 mit allen gegen eine Stimme einverstanden, die Beratung des neuen Entwurfes im einzelnen erfolgte am 23. Febr. Die Geltung der Steuer ist zunächst auf 5 Jahre (bis 1. April 1910) festgesetzt worden.

Dieser zur Annahme gelangte Entwurf fand aber nicht die Billigung des Bezirksausschusses. Er wandte ein, die Höhe der Steuer widerspreche dem Geist des Kommunalabgabengesetzes. Nach einem Ministerialerlass vom 10. Januar 1895 müssten sich die Umsatzsteuern, dazu gehöre auch die Wertzuwachssteuer,

ferner in mässigen Grenzen halten. Die Kölner Ordnung tue das aber nicht, rechtliche und wirtschaftliche Gründe sprächen gegen sie. Dieser Ablehnung gegenüber nahm das Stadtverordnetenkollegium am 6. April 1905 einige vom Bezirksausschuss gewünschte Bestimmungen an (der Fiskus sollte von der Steuer freigelassen, für jedes Grundstück als Grundlage der Besteuerung der gemeine Wert besonders festgestellt, der Beschwerdeweg geändert werden); im übrigen holte man die Entscheidung des Provinzialrats ein, der die Kölner Steuerordnung denn auch anerkannte. Am 17. Juli 1905 ist die Zuwachssteuer nunmehr in Kraft getreten.

Die jetzt geltende Steuerordnung soll die erst seit dem 1. April 1905 erwachsenden Mehrwerte des Bodens treffen. Nach ihr bleibt in allen Fällen ein Wertzuwachs von 10 % von der Besteuerung frei. Eine höhere Wertsteigerung wird,

wenn sie zwischen 10 % und 20 % beträgt, mit 10 %
» » » 20 » » 30 » » ». 11 »

u. s. w. je 10 % der Steigerung mit je 1 % Steuer mehr belegt, bis zu einem Höchstsatz von 25 %, der von einer Steigerung von über 160 % erhoben wird. Auch hier sollen, wenn mehr als 5 Jahre und höchstens 10 Jahre verflossen sind, nur ²/₃, wenn mehr als 10 Jahre verflossen sind, nur ¹/₃ der Sätze vom Gewinner gefordert werden. Von den Anrechnungen ist bemerkenswert, dass von vornherein 5 % des früheren Preises als Vergütung der Erwerbskosten zu diesem geschlagen werden dürfen; ferner berücksichtigt man, ausser den gewöhnlichen Zuschlägen, bei unbebautem Gelände 4 % Zinsen, bei gezahlten Strassenbaukosten auch eine 4 %ige Verzinsung für diese.

Wichtig und interessant ist noch die Verbindung der Wertzuwachssteuer mit der Umsatzsteuer (seit 1905 2 %). Wenn der Veräusserer Wertzuwachssteuer gezahlt hat, soll der Erwerber ihre Beträge auf die Umsatzsteuer anrechnen können, doch darf die anzurechnende Summe 50 % der Umsatzsteuersumme nicht übersteigen. Sollte die Steuer in einem Etatsjahr einmal mehr als 400000 bez. 800000 M. erbringen, so soll ausserdem die gesamte Umsatzsteuer für das nächste Etatsjahr um ¹/₂ bez. 1 % herabgesetzt werden.

Es ist nicht zu verkennen, dass die Kölner Ordnung den Gedanken schärfer und durchgreifender verwirklicht als die Frankfurter. Trotzdem darf man sie noch als recht gemässigt bezeichnen,

da sie wegen der hohen Freilassungen — 15 % des Mehrwertes werden ja nie getroffen — und des starken Fallens der Sätze bei längerer Zeitdauer unter normalen Verhältnissen recht selten in Anwendung kommen dürfte. Der Höchstsatz von 25 % beispielsweise würde, von den differenzierenden Momenten abgesehen, für jemanden, der ein Haus zu 100000 M. gekauft hat, erst dann in Frage kommen, wenn er es innerhalb der ersten 5 Jahre zu 275000 M. wieder verkaufen würde; alsdann wäre an Steuer 40000 M. zu zahlen. Würde der Verkauf nach 5 Jahren erfolgen, so müssten wegen der stark abnehmenden Sätze schon 360000 M., erfolgte er nach 10 Jahren gar 600000 M. erzielt werden, damit der gleiche Steuerbetrag erreicht würde. Was die Verkoppelung der Wertzuwachssteuer mit der Umsatzsteuer angeht, so halten wir die allmähliche Aufhebung der Umsatzsteuer bei höheren Zuwachssteuereinkünften für vortrefflich. Damit wird langsam und ohne Schaden für die Gemeinde eine rohere Steuerform beseitigt und durch eine bessere ersetzt; die Gesamtheit der Grundbesitzer wird durch stärkere Heranziehung der Leistungsfähigeren entlastet. Dagegen ist die Erlaubnis, dass der Erwerber die vom Veräusserer gezahlte Wertzuwachssteuer auf die Umsatzsteuer anrechnen darf, recht zweifelhafter Natur; einmal hat doch der einzelne Käufer keinerlei berechtigten Anspruch auf einen solchen Vorzug, dann aber dürfte die besondere Hebung seiner Leistungsfähigkeit zu Ueberwälzungen geradezu anreizen.

Auch in Köln gingen die Wogen der Erregung hoch und glätteten sich nur sehr langsam wieder. In vielen Petitionen und Versammlungen ward die Zuwachssteuer bekämpft oder verteidigt, unter ihrem Zeichen standen namentlich auch die Stadtverordnetenwahlen.

Zum Angriffspunkt wurde später nicht die Ordnung selbst, sondern ihre Handhabung. Indem man von einer Rückwirkung absah, erwuchs natürlich der städtischen Verwaltung eine recht schwierige Arbeit. Man beschwerte sich in Grundbesitzerkreisen auf das lebhafteste darüber, dass die Feststellung der Bodenwerte, die man der Besteuerung zu grunde legte, nach den schon bestehenden Grundsteuerlisten, nicht aber nach einer Neuabschätzung aller Grundstücke geschehen und durchweg viel zu niedrig sei. In der Tat liessen sich, abgesehen von der Schwierigkeit einer Taxe, Ungenauigkeiten im einzelnen schon wegen der Grösse der Aufgabe (es wurden in relativ kurzer Zeit mehr als 33000 Zu-

stellungen erledigt) nicht ganz vermeiden. Denjenigen Grundeigentümern, denen die Bestimmung des Werts ihres Terrains für den 1. April unrichtig erschien, stand nach der Steuerordnung ein doppelter Weg offen. Entweder konnten sie gegen die Bestimmung bei einer zu diesem Behuf eingesetzten Stadtverordnetenkommission Einspruch erheben, oder sie konnten innerhalb 6 Monaten nach Inkrafttreten der Ordnung (also bis 17. Januar 1906) verlangen, dass der künftigen Wertzuwachssteuer der wirkliche Preis, den sie für ihre Terrains bezahlt hatten, zu grunde gelegt würde, dass also, wenn sie sich dabei besser zu stehen glaubten, ihnen gegenüber die Steuer rückwirke.

Die Scylla und Charybdis der Feststellung des gemeinen Wertes war den Grundbesitzern natürlich ausserordentlich peinlich; wollten sie niedriger für die Grundsteuer veranlagt werden, so wuchs damit die künftige Zuwachssteuer, wurde die Veranlagung für die Zuwachssteuer erniedrigt, so wuchs damit der Grundsteuersatz. Die Schwierigkeit der Berechnung war für die Grundbesitzer sehr gross, und doch war es für sie höchst wichtig, den zweckmässigsten Veranlagungsmodus herauszufinden, da, wie sich leicht einsehen lässt, je nach dem zu grunde gelegten Wert später bei der Wertzuwachssteuer eine Differenz von vielen Tausenden herauskommen konnte[1]).

Abgesehen von diesen vorübergehenden Uebelständen, lässt sich über die Erfahrung mit der Kölner Zuwachssteuer noch nicht viel sagen. Auf die Anfrage anderer Städte hin wurde mitgeteilt, irgend welche Schäden hätten sich bis jetzt nicht ergeben, jedenfalls sind auch hier auffällige wirtschaftliche Nachteile (Minderung der Bautätigkeit, Zunahme der Prozesse u. a.) bisher nicht zu Tage getreten. Von einem finanziellen Erfolg kann in Köln noch keine Rede sein, weil hier ja nur die seit Einführung der Steuer erzielten Werterhöhungen getroffen werden sollen.

In den Jahren 1905 und 1906 wurde die Steuer in dem Etat jedesmal mit 20000 M., in dem Etat für 1907 mit 80000 M. eingestellt; nach einer Notiz der Kölner Tagesblätter gegen Ende März 1907 hat die neue Steuer allerdings bis dahin schon wider alles Erwarten nahezu 200 000 M. erbracht. Bei dem gewählten Veranlagungsmodus und der mässigen Steuerhöhe wird in Köln

1) Beispiele: siehe Kölner Lokal-Anzeiger vom 6. Sept. 1905. — Im allgemeinen bemühten sich die Grundbesitzer um möglichst hohe Grundsteuereinschätzung.

eine wesentliche Erleichterung der Finanzsorgen aber in den nächsten Jahren doch wohl kaum in Frage kommen.

An dritter Stelle von den Städten, die eine Wertzuwachssteuer bisher zur Durchführung gebracht haben, ist Gelsenkirchen zu nennen. Am 8. August 1905 wurde hier eine neue Umsatzsteuerordnung, durch die man auch die Gewinne bei bebautem und unbebautem Gelände treffen wollte, von der Stadtverordnetenversammlung einstimmig angenommen und am 9. August von dem Bezirksausschuss und dem Oberpräsidenten auf vorläufig 3 Jahre genehmigt. Die Regelung ist in Gelsenkirchen für den unbebauten Boden eine andere als für den bebauten. Bei unbebautem Gelände wird von dem Betrag, um den der Veräusserungspreis eines Terrains dessen Wert als landwirtschaftlich benutzbares Land übersteigt, eine Zuwachssteuer erhoben, die nach der effektiven Steigerung berechnet wird. Wenn der Mehrwert für das Ar bis zu 1000 M. beträgt, so ist der Steuersatz 1% desselben, beträgt er bis zu 2000 M., so erhebt man 1½%, bis 3000 M. 2% u. s. w., je ½% mehr bei je weiteren 1000 M. Mehrwert bis zu einem Höchstsatz von 15% Steuer bei einem Gewinn von über 28000 M. für das Ar. Die Feststellung des Wertes, den das Gelände bei landwirtschaftlicher Benutzung haben würde, erfolgt durch den Gemeindesteuerausschuss, wenn nötig unter Hinzuziehung von Sachverständigen. — Bei bebautem Boden wird bei einer Veräusserung von Grundstücken, die innerhalb der letzten 20 Jahre vor dem steuerpflichtigen Rechtsgeschäft als bebaute erstanden worden sind, von dem etwaigen Mehrerlös gegenüber dem Erwerbspreis

3% erhoben, wenn der Zuwachs 20 bis 25%,
4 » » » » » 25 » 30 »

beträgt und so fort je 1% mehr bei je weiteren 5% Wertsteigerung bis zu einem Höchstsatz von 30% bei mehr als 155% Gewinn. — Ist ein mehr als 20 Jahre bebautes Grundstück innerhalb der letzten 20 Jahre nicht veräussert worden, so tritt an die Stelle der Wertzuwachssteuer eine Erhöhung um ½% zu der bestehenden einfachen Umsatzsteuer (von 1½% auf 2%).

Ob und welche örtlichen Verhältnisse in Gelsenkirchen etwa die eigenartige Regelung beim unbebauten Gelände begründet haben mögen, können wir nicht sagen, jedenfalls dürfte die Bestimmung des Mehrwerts praktisch grosse Schwierigkeiten bereiten. — Sonst sei nur noch bemerkt, dass in der Steuerordnung eine

besondere Regelung für den Fall, der in Gelsenkirchen oft in Betracht kommen kann, dass ein Terrain als unbebautes erstanden, dann aber innerhalb der letzten 20 Jahre bebaut und veräussert worden ist, fehlt. Ueber die Erfahrungen mit der Steuer in Gelsenkirchen lässt sich wegen ihres kurzen Bestandes noch keine Angabe machen.

Mit der Annahme der Wertzuwachssteuer in Gelsenkirchen könnte man bei einer historischen Darstellung mit gutem Grunde eine erste Epoche ihrer praktischen Durchführung schliessen lassen. Frankfurt, Köln und Gelsenkirchen sind gewissermassen die Bahnbrecher der neuen Steuer gewesen. Seitdem ist nun ihre Weiterverbreitung in immer stärkeren Fluss gekommen, ja zu einem unaufhaltbaren Strom geworden, wenn es auch an Rückschlägen, Kämpfen und Ablehnungen gewiss nicht gefehlt hat. Wir müssen es uns im Rahmen dieser Abhandlung versagen, die Einzelheiten der Weiterentwicklung zu verfolgen; aber ein kurzer Blick auf die uns wichtiger oder interessanter erscheinenden Ordnungen und Entwürfe ist hier noch geboten.

In Bremen wurde im April 1904 eine Kommission mit einer nochmaligen Untersuchung der Baustellensteuerfrage betraut; nachdem diese sich anfangs mit dem Plan einer Wertbesteuerung beschäftigt hatte, um durch sie den unbebauten Boden entsprechend heranzuziehen, wandte sie sich später der Prüfung der Wertzuwachssteuer zu. Das Resultat dieser Kommissionsberatungen war, dass die Mehrheit (7 von 9 Mitgliedern) Anfang Januar 1906 der Bürgerschaft einen Zuwachssteuerplan unterbreitete.

Wir möchten hier nur den § 8 des vorgeschlagenen Gesetzes wiedergeben, der sehr bemerkenswerte Bestimmungen enthält: »Als Steuer werden 5% des Wertzuwachses erhoben. Uebersteigt der Wertzuwachs 20% des Anschaffungspreises, so sind als Zuschläge für diese Steuer zu entrichten:

1) Von dem Teile des Wertzuwachses von über 20% bis 40% des Anschaffungspreises: 2%;

2) Von dem Teile des Wertzuwachses über 40% bis 60% des Anschaffungspreises: 4%;

3) Von dem Teile des Wertzuwachses über 60% bis 80% des Anschaffungspreises: 6%;

4) Von dem Teile des Wertzuwachses über 80% bis 100% des Anschaffungspreises: 8%;

5) Von dem Teile des Wertzuwachses über 100% des Anschaffungspreises: 10%.

Die Zuschläge werden für jede der bezeichneten Stufen besonders berechnet. Der Gesamtbetrag der Steuer ergibt sich, wenn die Summe der so berechneten Zuschläge dem nach Abs. 1 ermittelten Grundbetrage der Steuer hinzugerechnet wird«.

Diese Anordnungen, die in der Praxis nicht so kompliziert sein würden, wie sie auf den ersten Blick scheinen, würden in der Tat einem lebhaft empfundenen Bedürfnis abhelfen. Steigt die Steuer in gleichmässig prozentualer Abstufung, so wird ein jedes kleine Hinausgehen über einen Gewinnsatz sogleich einen erheblich höheren Zuschlag bedingen. Nach diesem § 8 würde die Steigerung nur ganz allmählich erfolgen. Lange war die Angelegenheit in Bremen in der Schwebe und Gegenstand heftiger Kämpfe, schliesslich wurde nun doch am 12. Dezember 1906 die Steuer von der Bürgerschaft abgelehnt.

Auch die Reichshauptstadt Berlin hat sich mit dem Projekt der Gewinnbesteuerung beschäftigt, um damit die grossen Löcher ihres Gemeindesäckels einigermassen zu stopfen. Hier ging man gleichfalls von dem Wunsche aus, das unbebaute Gelände stärker heranzuziehen. Da das ja aber nach dem K.A.G. mit der direkten Besteuerung nicht erreicht werden kann, wandte man dann die Aufmerksamkeit der Gewinnbesteuerung beim Boden zu.

Die Vorlage des Magistrats vom 11. Januar 1906 stellt eine Steuerordnung auf, die sich in ihren Grundzügen an die Frankfurter und Kölner Ordnungen anlehnt. Es sollen danach bei Wertsteigerungen:

von 10—20% — 5% derselben,
» 20—30 » — 6 » » u. s. w.

je 10% des Gewinnes mit einem weiteren Prozent besteuert werden, bis zu einem Maximalsteuersatz von 20% bei einem Wertzuwachs von mehr als 160%. — Die Sätze will man bei bebauten Liegenschaften bei mehr als 5jähriger Besitzdauer nur zu $^2/_3$, bei mehr als 10jährigem Besitz nur zu $^1/_3$ erheben; bei unbebauten dagegen sollen die gleichen Ermässigungen erst nach 10 bez. 20 Jahren eintreten. — Ist der frühere Erwerbspreis nicht mehr zu ermitteln, so sollen an die Stelle der Wertzuwachssteuer Zuschläge zur Umsatzsteuer treten, die bei bebauten Geländen zwischen 1 und $2^1/_2$%, bei unbebauten zwischen 1 und 4% je nach der Zeitdauer (von 10—40 Jahren und mehr) betragen würden.

In der Stadtverordnetenversammlung kam der Berliner Entwurf am 25. Januar 1906 zur Sprache. Die Verhandlung darüber wurde aber ausgesetzt, damit der Magistrat über einen so weit ausschauenden Plan noch weiteres Material beschaffen und besonders über die Grösse der Gewinne und die vermutlichen Einkünfte Mitteilungen machen könne. (Die neueste Entwicklung, bis Ende März 1907, ist nun folgende: In den langen Beratungen des Ausschusses 1. und 2. Lesung wurde die Wertzuwachssteuervorlage besonders lebhaft erörtert, befürwortet und verurteilt. Schliesslich lehnte der Ausschuss die Vorlage glatt ab. Dem hat sich aber das Plenum nicht angeschlossen, sondern in der Sitzung vom 21. März 1907 das Prinzip der Steuer gebilligt; ein neu zu bildender Ausschuss soll die Vorlage noch einmal beraten.)

In neuester Zeit folgten mit der Einführung der Wertzuwachssteuer zwei weitere Städte des rheinisch-westfälischen Industriegebietes, Essen und Dortmund, zwei Städte mit starker Bevölkerungszunahme und aussergewöhnlich hohen Kommunalsteuern. In beiden Gemeinden sind die betreffenden Vorlagen alsbald mit grosser Majorität angenommen worden (in Essen durch Beschluss vom 9. März, in Dortmund durch Beschluss vom 19. März 1906), die Einführung wurde aber in Dortmund durch die Entscheidungen der Aufsichtsbehörde ein wenig verzögert.

In Essen gelangte die Magistratsvorlage am 26. Februar 1906 an die Stadtverordnetenversammlung. Es sollen hier bei bebauten wie unbebauten Liegenschaften von den 20% übersteigenden Gewinnen folgende Beträge erhoben werden: Bei einer Wertsteigerung

von mehr als 20 aber weniger als 30% sollen 3%,
» » » 30 » » » 40 » » 4 »

der Wertzunahme gezahlt werden und so fort je 1% Steuer mehr bei weiteren 10% Zunahme bis zu 15% bei mehr als 140% Gewinn. — Bei bebautem Gelände sucht man auf eine eigenartige, aber zweckmässige Weise eine Abnahme der Sätze bei längerer Besitzdauer zu verlangsamen. Ist nämlich seit dem letzten Eigentumswechsel eine Frist von mehr als 10 Jahren verstrichen, so werden für jedes weitere Jahr der Besitzzeit die zu erhebenden Steuerbeträge um je $^1/_{20}$ ermässigt. Bei einer Besitzdauer von mehr als 20 Jahren will man bei bebautem Boden auch in Essen statt der Wertzuwachssteuer nur eine erhöhte Umsatzsteuer (statt 2% dann 3%) erheben. In Dortmund wurde die neue Steuerordnung dem Stadtverordnetenkollegium am 13. März 1906 unterbreitet.

Hier sieht man bei der Wertzuwachssteuer folgende Sätze vor:

3% der Wertsteigerung, wenn diese sich auf 10 bis 20%,
4 » » » » » » » 20 » 30 »

beläuft und so fort bis zu einem Maximalsatz von 15% Steuer bei einer Werterhöhung von mehr als 80%. — Bei bebautem Gelände soll aber nach vollendeter 6 jähriger Eigentumsdauer der Steuersatz um 10%, nach 7 jähriger um 20% seines Betrages ermässigt werden u. s. w., sodass nach 15 Jahren eine Wertzuwachssteuer nicht mehr in Frage kommt. — Bei unbebaut erstandenem, während der Besitzdauer des Veräusserers bebautem Terrain treten die Ermässigungen erst 6 Jahre nach Fertigstellung des Bauwerks in Geltung.

Auf Verlangen der Aufsichtsbehörde mussten in Dortmund noch verschiedene Abänderungen getroffen werden, die sich aber auf Punkte von minderer Bedeutung beschränkten. Am wichtigsten war die Verkürzung der zeitlichen Ausdehnung der Steuer. Hat der Eigentumserwerb vor dem 1. Januar 1860 stattgefunden, so wird als Erwerbspreis des Grundstücks der gemeine Wert vom 1. Januar 1860 angenommen; der gemeine Wert für unbebaute Grundstücke innerhalb der Stadt für diesen Zeitpunkt wird auf 2000 M. pro Ar, ausserhalb der Stadt auf 60 M. festgesetzt. Weitere Milderungen wurden für Erbschaften und Zwangsversteigerungen vorgesehen. Diese neue Ordnung wurde am 20. Juni 1906 von der Stadtverordnetenversammlung genehmigt. —

Es folgte in kurzen Abständen eine Reihe weiterer Städte: Liegnitz, Weissensee, Gross-Lichterfelde, Pankow, Kreuznach, Hanau, Naumburg a. d. S., Zehlendorf, Reinickendorf bei Berlin und zahlreiche andere. Freilich steht in einigen dieser Gemeinden die Genehmigung der Behörde noch aus. Neues bieten die Steuerordnungen nicht. Im allgemeinen scheinen sie eher milder als schärfer zu werden — mitunter mehr als es wohl zu wünschen ist. 5—10—15% lässt man durchweg frei (15% in Hanau!) und geht mit der Steuer regelmässig bis etwa 20%. Die Normen sind, das wurde auch in der Begründung der Essener Zuwachssteuer gesagt, mehr als Uebergangsbestimmungen aufzufassen.

In vielen Gemeinden wird die Zuwachssteuer zur Zeit noch vorbereitet. Mit berechtigtem Stolz konnte *Damaschke* auf der 16. Hauptversammlung der Bodenreformer am 20. Oktober 1906 mitteilen, dass er schon von 50 anderen Gemeinden diese Nach-

richt erhalten habe. Und diese Zahl kann sich täglich vergrössern.

Hat die Steuer in diesen Gemeinden noch keine greifbare Gestalt angenommen, so wird sie wohl doch in manchen von ihnen in kurzem ebenfalls der Verwirklichung entgegensehen. —

Ueberblickt man die bisherige praktische Einführung der Gewinnbesteuerung, so wird man diese Versuche, die erst die Gelegenheit zur Beantwortung so mancher wichtigen Frage geben können, vom wissenschaftlichen Standpunkt aus dankbar anerkennen. Manches Bedenken haben schon die bisherigen Wirkungen der Wertzuwachssteuer zerstreut; manches weitere werden sie noch verschwinden lassen. Jedenfalls haben die Instanzen, die mit der Verwirklichung der Steuer vorangegangen sind, schon den Beweis geliefert, dass die Idee überhaupt praktisch durchführbar ist; jedenfalls wird von der praktischen Ausgestaltung auch manche befruchtende Anregung auf die theoretische Betrachtung ausgehen.

Freilich lässt die Praxis einige bedeutsame Forderungen, die die theoretische Betrachtung stellen muss, unbeachtet. — So hat man — um von manchen kleineren Ausstellungen im einzelnen abzusehen — nirgendwo die Zahlung von Entschädigungen bei unverdienten Verlusten bestimmt; nirgendwo versteht man sich (alleinige Ausnahme ist Kiautschou) zur Erhebung von Ausgleichszahlungen bei langer Besitzdauer; durchweg soll neben dem Veräusserer auch der Erwerber für die Beträge aufkommen (Ausnahmen nur die Steuerprojekte in Bremen und Berlin); überall gibt man der Steuer rückwirkende Kraft (mit alleiniger Ausnahme von Köln). — Alles das ist ja nach den von uns vertretenen Anschauungen allerdings bedauerlich, wenn freilich auch sehr wohl aus praktischen Gründen erklärlich. Gewiss sind das Mängel, denen man prinzipiell entgegentreten muss, aber praktisch haben diese Einwände bisher kaum eine Rolle gespielt; gerade sie sind verhältnismässig sehr wenig empfunden und bekämpft worden.

Immerhin werden bei längerem Bestehen wohl noch manche Aenderungen getroffen, manche Härten und Unbilligkeiten abgeschliffen werden müssen.

Im allgemeinen wird man den bisherigen Steuerversuchen den Charakter des Wohlüberlegten nicht absprechen können. Der richtigen und gesunden Idee der Wertzuwachssteuer kommen sie

doch schon ziemlich nahe. Dass man zu Anfang dabei etwas zögernd und tastend vorgeht, liegt in der Natur der Sache. — Und so scheint die eingeschlagene Bahn gangbar zu sein und die Kommunen dem angestrebten Ziel einer gerechten und angemessenen Gewinnbesteuerung am Grund und Boden entgegenzuführen.

Ergebnis.

§ 10. Die Wertzuwachssteuer — ein wichtiges Stück der kommunalen Bodenpolitik.

Der Wunsch, die unerfreulichen wirtschaftlichen Folgen der allzustarken Rentenfunktion des Bodens zu beheben, ist, das wurde schon an anderer Stelle gezeigt, die unmittelbare Veranlassung zum Gedanken der Wertzuwachssteuer; man will die Schäden des übermässigen Steigens der Miet- und Bodenpreise nach Möglichkeit paralysieren. Damit liegt freilich die Gefahr nahe, dass man über dem Symptom und seiner Bekämpfung die Aufmerksamkeit von der Wurzel des Uebels selbst ablenkt. Der nächste und natürlichste Weg ist doch, dass man die Ursache des übermässigen Anwachsens der Grundrente zu erkennen und sie dann selbst zu senken sucht. Diese Aufgabe wird auch nach Einführung der Zuwachsbesteuerung die erste und wichtigste Forderung einer verständigen Bodenpolitik bleiben. Staat, Gemeinde und Private müssen zusammenstehen, um die bedeutsamen Probleme, die unter den Begriff der Boden- und Wohnungsfrage fallen, zu lösen. Freilich sind die Ansichten über die letzte Ursache der Wohnungsnot in unseren Städten, besonders unseren Grossstädten, ja noch keineswegs völlig erklärt [1]). Es wird dabei wohl eine ganze Reihe von treibenden Kräften in Frage kommen. Jedenfalls gibt es doch bestimmte erprobte Mittel und Wege, dem steten Steigen der Grundrente einigermassen einen Damm zu setzen. Erfahrungsgemäss vermögen so Bauordnung und Bebauungsplan auf die Preisentwicklung wohl einen fördernden oder hemmenden Einfluss auszuüben; eine rechtzeitige Bebauung,

1) Einige Ansichten, wie sie uns gelegentlich aufstiessen, mögen folgen: *P. Voigt:* »Die grossstädtische Wohnungsfrage ist einmal eine Frage des Baupolizeiwesens, zum anderen aber eine Frage des Verkehrs und der Verkehrsmittel«; *A. Voigt:* »Die Wohnungsfrage ist eine Baukostenfrage«; *Habersbrunner:* »Wohnfrage eine Lohnfrage«; *Fuchs:* »Die Wohnungsfrage eine Kreditfrage«; *A. Weber:* »Die Wohnungsfrage — eine Verkehrsfrage«.

die Begünstigung von Klein- und Eigenhäusern mögen häufig vorteilhaft wirken; auch die Einrichtung von Taxämtern, eine planmässige Wohnungsinspektion kommen da in Betracht. Wirkt zu den Preissteigerungen sicherlich in hohem Masse die lokale Anhäufung der Einwohnerschaft mit, so darf man weiter wohl als eine sehr wichtige Forderung in der Hinsicht eine zweckmässige Verteilung der zusammengedrängten Bevölkerung bezeichnen, sei es durch planmässige Dezentralisation für ganze Landesstrecken, sei es durch eine möglichst sorgfältige und durchgreifende Pflege des Verkehrswesens in der Stadt.

Immerhin wird der angestrebte Erfolg mit diesen Massnahmen nur sehr langsam und auch wohl kaum vollkommen erzielt werden. Ein grosses Hindernis ist ferner, dass alle die genannten Versuche einer Lösung der Wohnungsfrage indirekt wieder zu einer weiteren Hebung der Grundrente beitragen können, dass die gemachten Aufwendungen grossenteils wieder den Grundbesitzern zu gute kommen. Eben in diesen Umständen liegt aber die Berechtigung einer symptomatischen Bekämpfung des Uebelstandes durch eine Wertzuwachssteuer, die diese ungewollten Nebenwirkungen wieder auszugleichen vermag. Von diesem Gesichtspunkte aus ist die Gewinnbesteuerung beim Grund und Boden als ein wichtiges Glied der kommunalen Bodenpolitik zu bezeichnen.

Dann aber ist die Steuer auch aus dem Grunde sehr wohl neben einer systematischen ursächlichen Bekämpfung der Rentensteigerung angebracht, weil alle die dabei angewandten Waffen neue, grosse Geldmittel erfordern, und diese kann eine Wertzuwachssteuer verhältnismässig leicht und gerecht von dem Grundbesitzer erheben, der von den Aufwendungen der Allgemeinheit ja zunächst Vorteil hat. So lange als überhaupt eine übermässige Rentenfunktion zu konstatieren ist, wird diese Steuer dem Gemeindesäckel einen neuen Zuschuss gewähren können.

Es soll nicht geleugnet werden, dass die Durchführung der Zuwachssteuer den Kreis der Gemeindetätigkeit in manchen Beziehungen erweitern, manche neue Arbeit bringen wird; aber damit wird die Kommune vielfach auch wieder in den Stand gesetzt, in der Bodenfrage selbst klarer zu sehen, erfolgreicher vorzugehen und, wenn nötig, in die Preisentwicklung direkt einzugreifen. Die neue Steuer wird wohl die Gemeinde zu einem genaueren Ueberblick über die Steigerungen, zur Anlegung von Katastern, zu dauernden Taxierungen des Bodens veranlassen, weil

sonst ihre gerechte und wirtschaftlich nützliche Durchführung kaum denkbar ist. Damit wird aber auch der Gemeinde überhaupt eine Regulierung der Preise nahegelegt, durch den Ankauf von Liegenschaften, durch die Beeinflussung von Angebot und Nachfrage; die Durchbrechung etwaiger Ringe und Monopole von Spekulanten z. B. liegt ebensosehr im Sinne der Zuwachssteuer wie im Sinne einer allgemeinen systematischen Hemmung der übertriebenen Rentenfunktion des Bodens selbst.

Wie die ökonomische, so ist aber auch die finanzielle Wirkung der Wertzuwachssteuer doch immerhin beschränkt [1]). Gewiss wird sie mittelbar und unmittelbar durch neue Erträge und Ersparnis erhöhter Aufwendungen für die Gemeindezwecke recht vorteilhaft und heilsam wirken. Die dauernde direkte Besteuerung des Bodens wird sie nicht ersetzen können. Dazu sind die Steuereinkünfte weder reichlich noch sicher genug. Es werden vielmehr auch neben ihr mancherlei neue Mittel ausfindig gemacht werden müssen, um den Gemeinden dauernd aus ihren finanziellen Bedrängnissen herauszuhelfen. Darauf näher einzugehen, ist hier nicht unsere Sache. Diese Mittel mögen sich wohl vielfach mit der Richtung einer Wertzuwachssteuer berühren, da die vielleicht noch aussichtsvollsten Geldquellen durch eine weitere Durchführung des Prinzips von Leistung und Gegenleistung beim Grundbesitz wie überhaupt in der Gemeinde eröffnet werden können, besonders wohl durch einen weiteren Ausbau des Gebühren- und Beitragwesens.

Wenn man aber die Erwartungen bei einer Wertzuwachssteuer nicht allzu hoch spannt, von ihr nicht Unmögliches verlangt, so wird man keine Enttäuschung zu erwarten haben. Der Gedanke, dem sie entspringt, ist klar und einfach, ja sie erscheint bei ruhigem Abwägen ihrer Vorzüge und Nachteile sogar in besonderem Masse nicht nur vom volkswirtschaftlichen und finanziellen, sondern auch vom Gerechtigkeitsstandpunkte aus Beachtung zu verdienen. Freilich gilt, wenn von einer, von dieser Steuer das Wort:

»Leicht bei einander wohnen die Gedanken,
Doch hart im Raume stossen sich die Sachen.«

Aber bei gutem Willen und angemessener Rücksicht auf die be-

1) Dem Schlusssatz *Brunhubers*, »dass die Wertzuwachssteuer die Grundsteuer der Zukunft, ihr Prinzip der Gewinnbesteuerung aber das allgemeine Steuerprinzip der Zukunft sein wird« (Die Wertzuwachssteuer, S. 112) können wir ja nach dem Gesagten in dieser Allgemeinheit nicht beistimmen.



rechtigten Interessen der Grundbesitzer wird man wohl je länger je mehr zu einer befriedigenden Lösung kommen.

Für diese praktische Durchführung seien in einigen Leitsätzen hier zusammenfassend die schon zerstreut in den bisherigen Ausführungen entwickelten Ansichten wiederholt. Diese Sätze wollen nicht sowohl die schon gegebene Beurteilung der neuen Steuer noch einmal vorführen, sie sollen vielmehr nur als praktische Handhabe die bei einer wissenschaftlichen Prüfung zu stellenden Forderungen kurz kennzeichnen:

1) Die Wertzuwachssteuer ist nur in Gegenden mit starker Steigerung der Grundrente einzuführen, so besonders in Städten, vor allem in Grossstädten.

2) Man besteuere regelmässig unter Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse die Gewinne am bebauten wie am unbebauten Boden, besonders beim Besitzwechsel; daneben strebe man ein in angemessenen Zeiträumen für die während der Besitzzeit gemachten aber nicht realisierten Gewinne zu zahlendes Steueräquivalent an.

3) Bei unverdienten Wertabnahmen des Grund und Bodens ist den Eigentümern eine entsprechende Entschädigung zu bewilligen.

4) Man lasse den Grundbesitzern einen wesentlichen Teil der Gewinne: man lasse ein Minimum überhaupt frei und nehme nur einen mässigen Prozentsatz.

5) Zu wünschen ist eine allmählich eintretende progressive Ausgestaltung der Steuer überall da, wo die Wertzunahme besonders klar als unverdient zu erkennen ist (so besonders bei zunehmender Gewinnhöhe, sowie bei abnehmender Besitzdauer).

6) Man sei milde in der Anwendung der Steuer, besonders bei der Einführung (entsprechende Anrechnungen, keine Rückwirkung, keine Mithaftung des Erwerbers!).

Als Gesamturteil darf man sich wohl die Worte *Wagners* zu eigen machen: »Diese Besteuerung entspricht dem leitenden Hauptgrundsatz für die Steuerverteilung, dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sie trifft Gewinne, welche persönlich wirtschaftlich von dem, dem sie zufallen, nicht verdient sind. Sie modifiziert passend unter unseren Verhältnissen mindestens unhaltbar gewordene Konsequenzen des Prinzips des Privateigentums am Boden, sie wirkt sozialpolitisch richtig und günstig« [1]).

1) Die finanzielle Mitbeteiligung, S. 52.



